

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kadri Rohtla

KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMINE
RIIGIVASTUTUSÕIGUSES

Magistritöö

Juhendaja
lektor Ene Andresen, *LLM*

Tartu
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. ÕIGUSJÄRGLUSE INSTITUUTIDE MÄÄRATLEMINE. ÕIGUSTE ÜLEANDMISE PIIRANGUD	8
1.1. ÕIGUSJÄRGLUSE LIIGID	8
1.1.1. Üldõigusjärglus.....	8
1.1.2. Eriõigusjärglus.....	13
1.1.3. Üldõigusjärgluse ja eriõigusjärgluse instituutide võrdlus	18
1.2. ÕIGUSTE ÜLEANDMISE PIIRANGUD.....	23
2. PÕHISEADUSEST TULENEV SUBJEKTIIVNE ÕIGUS RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITISE NÕUETE LOOVUTAMISEKS.....	28
2.1. RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMINE PS § 25 RAAMES	29
2.1.1. PS § 25 kaitseala.....	29
2.1.2. PS § 25 kaitseala riive	30
2.2. RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMINE PS § 32 RAAMES	31
2.2.1. PS § 32 kaitseala.....	31
2.2.2. PS § 32 kaitseala riive	32
2.3. RIIVE LEGITIIMNE EESMÄRK	33
2.4. RIIVE PÕHISEADUSPÄRASUS.....	36
2.4.1. Sobivus	36
2.4.2. Vajalikkus.....	37
2.4.3. Mõõdupärasus.....	38
2.5. RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMINE PS § 14 RAAMES	43
2.5.1. PS § 14 kaitseala.....	43
2.5.2. PS § 14 kaitseala riive	44
3. VÕIMALIKUD VARIANDID RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMISE REGULATSIOONI KEHTESTAMISEKS.....	48
3.1. TSIIVILÕIGUSLIKU NÕUETE LOOVUTAMISE REGULATSIOONI RAKENDAMINE AVALIKUS ÕIGUSES.....	48
3.2. RIIGIKOGU MENETLUSES OLEV RIIGIVASTUTUSE SEADUSE EELNÕU SE 821	54
KOKKUVÕTE	64
THE ASSIGNABILITY OF CLAIMS OF COMPENSATION FOR DAMAGES IN STATE LIABILITY LAW	68
KASUTATUD KIRJANDUS	74
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	76
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	78

SISSEJUHATUS

Riigivastutusõiguse eesmärgiks on tagada isiku õiguste kaitse olukorras, kus avaliku võimu kandja on oma tegevusega isikule kahju tekitanud. Isiku õiguste kaitset on võimalik tagada üksnes juhul, kui seadusandja on selleks ette näinud sobivad õiguskaitsevahendid.¹ Õiguskaitsevahendite kasutamist kehtivas riigivastutusõiguses reguleerib riigivastutuse seadus (RVastS).² Riigivastutuse seadus sätestab võimalused, millal isik, kelle õigusi on avalik-õiguslikus suhtes rikutud, saab esitada nõude riigi vastu. Muuhulgas on üheks selliseks võimaluseks kahju hüvitamise nõude esitamine avaliku võimu kandja vastu. Kehtiv riigivastutuse seadus võimaldab kahju nõude esitamist isikul, kelle õigusi on avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja oma õigusvastase tegevusega rikkunud.

Siiski ei suuda seadusandja ette näha ammendavat regulatsiooni kõigi praktikas esile kerkivate õiguslike probleemide lahendamiseks. Nii nagu teistes õigusvaldkondades, tuleb ka riigivastutusõiguses ette olukordi, kui kohtumenetluses vajab lahendamist õiguslik küsimus, mida kehtiv seadusandlus otsesõnu ei reguleeri. Riigivastutusõiguses on selliseks näiteks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse temaatika. Kehtivas riigivastutuse seaduses puudub nõuete loovutamise regulatsioon. Samuti ei võimalda RVastS § 7 lg 4 analoogia kohaldamist tsiviilõiguslike nõuete loovutamise sätetega.

Lahendust ei paku ka Riigikohtu praktika. Kuni käesoleva magistritöö kirjutamise ajani puudub Riigikohtu selge seisukoht riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise küsimuse osas. Mõlemas kaasuses, mis kõrgeima kohtu töölauale on jõudnud, on Riigikohtu halduskolleegium hoidunud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse küsimuse üle arutlemast.³ Nii esimese kui ka teises astme kohtud on selgesõnaliselt välistanud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse. Haldus- ja ringkonnakohus toetusid argumentatsioonile, et halduskohtumenetluses on kaebuse esitamine võimalik üksnes isiku poolt, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud. Täiendavalt leidsid kohtud, et lisaks puudub kehtivas õiguses regulatsioon, mis avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist võimaldaks.⁴

¹ E. Andresen. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. Riigikohtu koolitusosakond, 2009, Tartu, lk 12.

² RT I, 13.09.2011, 11.

³ RKHKm 3-3-1-77-07, p 10; RKHKm 3-3-1-69-11, p 17.

⁴ RKHKm 3-3-1-77-07, p 3 ja p 5; RKHKm 3-3-1-69-11, p 4 ja p 6.

Samuti ei ole erialakirjanduses põhjalikumalt käsitletud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist. Nii Ene Andresen kui ka Mait Laaring on leidnud, et isiku õiguste kaitse seisukohast vaadatuna, peaks olema lubatud avalik-õiguslikke kahju hüvitamise nõudeid loovutada.⁵ Seevastu Reelika Lind ning Ragne Piir on halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes lähtunud samadest kaalutlustest, millest lähtuvad madalama astme kohtud.⁶ Siiski näib seadusandja olevat valmis astuma esimest sammu riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise lubatavuse suunas. Riigikogu menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõu SE 821 sisaldab sätet, mis lubaks edaspidi riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete ning alusetu rikastumise nõuete loovutamist.⁷

Ajendatuna riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise problemaatilisusest ning kohtupraktikas ja õiguskirjanduses väljendatud erinevatest seisukohtadest, ongi käesoleva magistritöö uurimisobjektiks avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse küsimus. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja millistel tingimustel peaks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõude loovutamine avalikus õiguses olema lubatud.

Töö uurimisobjekt on piiritletud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuetega. Avalik-õiguslikus suhtes kuulub riigivastutuse seaduse alusel hüvitamisele nii varaline kui ka mittevaraline kahju. Käesoleva töö eesmärki silmaspidades on vajalik määratleda, millist kahju hüvitise liiki nõude loovutamise keeld või vastupidi loovutamise lubamine hõlmab. Autori hinnangul on nõuete loovutamine lubatav üksnes varalise kahju hüvitamise nõuete puhul. RVastS § 9 lg 1 kohaselt on mittevaralise kahju tekkimine seotud väärikuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamisega. Seega on tegemist kahjuga, mille tekkimisega seotud asjaolusid saab kirjeldada üksnes kahju kannatanud isik ise. Näiteks saab ainult konkreetne kahju kannatanu hinnata oma tundeid, mis tema väärikuse alandamise põhjustasid.

Seoses mittevaralise kahju nõudeõiguse üleminekuga tekib eelkõige probleemkoht nõude makspanekuga kohtumenetlusõiguses. Kui varalise kahju tõendamisel esitatakse konkreetsed varalist kahju tõendavad tõendid ning tekkinud kahju on võimalik hinnata

⁵ E. Andersen (viide 1), lk 30; M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Justiitsministeerium, 2009, Tallinn, lk 41.

⁶ R. Lind, R. Piir § 29/p I – K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2013.

⁷ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 821, lk 3.

konkreetses suurus, siis mittevaralise kahju spetsiifika on teistsugune. Esmalt on mittevaralise kahju suuruse hindamine enamasti kohtu diskretsiooniotsus. Teisalt sõltub selle suuruse hindamine üleelatud kannatustest, mille kirjeldusi saab edasi anda üksnes kahju kannatanud isik ise. Seetõttu võib mittevaralise kahju hüvitisnõude maksmapanekul osutuda tekkinud kahju aluseks olevate asjaolude kirjeldamine õigusjärglase poolt võimatuks. See omakorda on takistuseks kahju hüvitise nõude rahuldamisele. Autori hinnangul ei ole isiku õiguste kaitse seisukohalt põhjendatud kehtestada regulatsiooni, mille kohtumenetluslik realiseerimine on takistatud. Lisaks ei pea mittevaralise kahju korral ei pea hüvitamine alati toimuma rahas. Isiku hingelisi kannatusi või üleelamisi on võimalik taastada ka naturaalsestitutsioonina, nt. eelkõige vabandamise teel. Seega tekiks nõude loovutamisel olukord, kus vabandamine oleks suunatud nõude uuele omanikule. Autori hinnangul ei ole mõeldav, et sellisel juhul oleks kahjuhüvitamise eesmärk täidetud. Seetõttu keskendub autor käesolevas magistritöös varalise kahju hüvitamise nõude loovutamise aspektidele.

Autor leiab, et avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise praktiline vajalikkus tuleb esile eelkõige olukordades, kus isikul endal puuduvad vastavad vahendid ja võimalused kahju hüvitamise nõude õiguslikuks maksmapanekuks ning seetõttu jääks kahju hüvitis saamata. Lisaks kaitseks avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine isiku õigusi olukorras, kus kehtiv õigus välistaks algse kahju kannatanud isiku nõudeõiguse.⁸ Sellest tulenevalt vajab autori hinnangul isiku õiguste kaitse tähelepanu eelkõige olukorras, kus nõude loovutamine toimub tasu eest. Sellisel juhul tagab avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude regulatsioon isikule tekkinud kahju hüvitamise efektiivseimalt.

Magistritöö põhieesmärgini jõudmiseks analüüsib autor kehtivat materiaal- ning menetlusõigust, riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete põhiseaduslikke aspekte ning eelnevalt mainitud riigivastutuse seaduse eelnõus sisalduvat kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni. Sellest tulenevalt on käesolev magistritöö jaotatud kolmeks peatükiks. Esimese peatüki uurimisobjektideks on üld- ja eriõigusjärgluse instituudid ning õiguste ülemineku lubatavuse aspektid. Peatüki eesmärk on välja selgitada, milline olukord valitseb kehtivas õiguses seondvalt õiguste üleminekuga õigusjärgluse korras. Eesmärgi saavutamiseks analüüsib autor esmalt, kuidas on kehtivas materiaal- ja menetlusõiguses reguleeritud õiguste üleminek mõlema õigusjärgluse instituudi raames. Lähtuvalt töö uurimisobjektist on eriõigusjärgluse instituudi analüüsi puhul kesksel kohal nõude loovutamise instituut. Lisaks käsitleb esimene peatükk, millised konkreetsed õigused on

⁸ E. Andresen (viide 1), lk 30; M. Laaring (viide 5), lk 41.

õigusjärgluse korras üleantavad ning millistest aspektidest tuleks lähtuda õiguste üleantavuse hindamisel. Seondult avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise selgitab autor analüüsi tulemusena välja, kas kehtivast õigusest saab teha järeldusi riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise võimalikkuse kohta ning kas avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise nõudeõigus saaks olla üleantav.

Teises peatükis keskendub autor riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise põhiseaduslikele aspektidele. Magistritöö põhiküsimusele vastamiseks on vajalik välja selgitada, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus kehtivas õiguses on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine keelatud ning puudub vastav õiguslik regulatsioon. Eesmärgi saavutamiseks analüüsib autor esmalt riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piirangut PS § 25 ja PS § 32 valguses. Seejärel keskendub autor PS § 14 analüüsile. Põhiseaduspärasuse kontrollimiseks selgitab autor välja, kas käesoleva magistritöö uurimisobjekt on sätestatud põhiõiguste kaitsealadega hõlmatud ning kas loovutamise piirang kujutab endast kaitseala riivet. Põhiõiguste võimaliku riive proportsionaalsuse testi läbiviimisel lähtub autor põhiõiguste kontrolliskeemist, analüüsides riive sobivust, vajalikkust ja mõõdupärasust.

Magistritöö kolmandas peatükis keskendub autor võimaliku riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubava materiaalõigusliku regulatsiooni analüüsile. Esmalt leiab käsitlemist eraõigusliku nõuete loovutamise regulatsiooni rakendamise võimalikkus avalikus õiguses. Kolmanda peatüki keskseks analüüsiobjektiks on riigivastutuse seaduse eelnõu SE 821. Autor analüüsib seaduseelnõus sätestatud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubavat normi. Toetudes eelnevates peatükkides väljatoodud seisukohtadele, annab autor omapoolse hinnangu seaduseelnõu sätetele.

Magistritöö koostamisel on kasutatud analüütilist ja võrdlevat meetodit. Töö eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud nii õiguskirjanduses väljendatud teoreetilisi seisukohti, kui ka kehtivat materiaal- ning menetlusõigust ja kohtupraktikat. Teoreetiliste seisukohtade esitamisel on peamiselt lähtutud saksa õiguskirjandusest ning Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandest⁹. Kohtupraktikat analüüsides on lähtutud nii Riigikohtu kui ka esimese ja teise astme kohtute seisukohtadest. Normatiivmaterjali analüüsil on võetud aluseks kehtivad seadused. Seaduseelnõudest on magistritöö koostamisel lähtutud menetluses olevast

⁹ Ü. Madise jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2012.

riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirjast¹⁰ ja halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjast.¹¹

¹⁰ Riigivastutuse seaduse eelnõu (viide 7).

¹¹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri SE 758.

1. ÕIGUSJÄRGLUSE INSTITUUTIDE MÄÄRATLEMINE. ÕIGUSTE ÜLEANDMISE PIIRANGUD

1.1. Õigusjärgluse liigid

1.1.1. Üldõigusjärglus

Õigusjärgluse instituut reguleerib subjektiivsete õiguste ja kohustuste tekkimist tuletatud viisil, st toimub õiguste ja kohustuste üleminek ühelt isikult teisele.¹² Õigusjärgluse käigus toimub õigussuhte subjektiivne reorganiseerimine, mille subjektiivne pool iseloomustab õigussuhte ülekandmist ühelt isikult teisele.¹³ Õigusjärgluse subjektideks võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, samuti põhiõiguste adressaadid.¹⁴ Õigusjärglusel on kolm peamist eeldust: õigused ja kohustused peavad üle kandmise ajal eksisteerima, ülekandmiseks peab olema kehtivas õiguses sätestatud konkreetne normi koosseis, mis õiguse ülekandmist reguleerib ning õigus või kohustus peab oma iseloomust tulenevalt olema üleantav.¹⁵ Õiguste ja kohustuste üleminek on võimalik nii üld- kui eriõigusjärgluse korras. Viimase üheks alaliigiks on nõude loovutamise instituut. Kuivõrd käesoleva töö eesmärgiks on riigivastutusõigusliku nõudeõiguse ülemineku analüüs, lähtub autor edaspidi üksnes õiguste ülemineku analüüsist, pidades kohustuste üleminekut käesoleva töö eesmärgiga mittehõlmatuks.

Esimese alapeatüki eesmärgiks on analüüsida erinevaid õigusjärgluse liike, selgitades välja erinevatele instituutidele iseloomulikud aspektid. Magistritöö uurimisobjektiks on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine. Magistritöö eesmärgiks on vastata küsimusele, kas avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine peaks olema lubatav. Seetõttu tuleb esmalt välja selgitada, kas ja kuidas on kehtivas avalikus õiguses reguleeritud õigusjärgluse instituudid, s.h nõuete loovutamise instituut. Analüüsi fookuses on avalik-õiguslik regulatsioon. Võrdluseks toob autor näiteid ka eraõiguse regulatsioonist. Analüüs hõlmab nii materiaal- kui ka menetlusõigust.

¹² P.Varul, I. Kull, V. Kõve jt. Tsiviilõiguse üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 2012, lk 55.

¹³ J. W. Flume. Vermögenstransfer und Haftung. De Gruyter Recht, Berlin, 2008, lk 15.

¹⁴ P.Schorsch. Die Einzel- und Gesamtrechtsnachfolge in die gefahrenabwehrliche Zustands- und Verhaltensverantwortlichkeit. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2007, lk 11.

¹⁵ T. Burg. Zivilrecht bei Rechtsnachfolge unter juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Duncker & Humblot, Berlin, 2004, lk 73. Samad põhimõtted kehtivad ka avalikus õiguses, vt. H. de Wall. Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. Mohr Siebeck, Tübingen, 1999, lk 495.

Üldõigusjärgluse käigus lähevad algse omaniku õigused tervikuna üle õigusjärglasele, st lähtutakse varast kui tervikust, eristamata konkreetseid õigusi. Üldõigusjärgluse kui universaalse õigusjärgluse aluseks võib olla nii seadus kui ka tehing.¹⁶ Instituudi eesmärgiks on kaitsta vara tervikuna, et üksikud õigused ei jääks õhku rippuma ega kaoks ära, vaid läheksid kogumis üle õigusjärglasele.¹⁷ Õiguse instituudina oli üldõigusjärglus tuntud juba Rooma õiguses. Olles kasutusel eelkõige pärimisõiguse kontekstis, võimaldas üldõigusjärgluse instituut isikule kuuluvate kõigi õiguste tervikuna üleminekut õigusjärglasele.¹⁸

Üldõigusjärgluse instituut seondub ka kehtivas õiguses enamasti pärimise situatsiooniga. Pärimisseadus (PärS) § 130 lg 1 kohaselt lähevad pärija õigused ja kohustused pärijale tervikuna üle.¹⁹ Lisaks sätestab tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS) § 6 lg 1 üldpõhimõttena, et tsiviilõigused ja –kohustused võivad üle minna ühelt isikult teisele (õigusjärglus), kui need ei ole seadusest tulenevalt isikuga lahutamatult seotud.²⁰ Magistritöös on põhirõhk avalik-õiguslikul regulatsioonil. Kuivõrd pärimisseaduse ja tsiviilseadustiku üldosa seaduse näol on tegemist eraõiguslike sätetega, tuleb esmalt lahendada küsimus, kas TsÜS §-s 6 sätestatud regulatsioon kohaldub ka avalik-õiguslikele suhetele. TsÜS § 1 sõnastuse kohaselt sätestatakse käesolevas seaduses tsiviilõiguse üldpõhimõtted. Seevastu on tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaandes selgitatud, et mitmetel juhtudel kasutatakse tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud norme ka avalikus õiguses. Seda näiteks aegumise, tähtaegade arvutamise ja esinduse puhul.²¹

Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul on tsiviilseadustiku üldosa normid avalikus õiguses kohaldatavad juhul, kui neile on õigusaktides otsesõnu viidatud või analoogia korras, kui vastavad sätted puuduvad avalik-õiguslikes eriseadustes.²² Tallinna Ringkonnakohus on täiendavalt leidnud, et avalikus õiguses aktsepteeritakse õigusjärglust, kui see pole seaduse kohaselt välistatud. Lisaks on Riigikohtu halduskolleegium näiteks maksuõigussuhtest

¹⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 6 lg 2; vt. ka R. Lind, R. Piir § 29/p B I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6). Kuivõrd üle lähevad kõik õigused, on tavapärane, et üleminek toimub enamasti seaduse alusel, vt: H.Köhler. Tsiviilseadustik: üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 1998, lk 33.

¹⁷ K. Muscheler. Universalsukzession und Vonselbsterwerb. Mohr Siebeck, Bochum, 2002, lk 5.

¹⁸ C.Anderson. Roman Law Essentials. Dundee University Press, 2009, lk 60. Kuni 19. saj. keskpaigani oli valitsevaks arvamuseks, et nõuded saavad üle minna üksnes pärimise käigus, vt. J. W. Fume (viide 13), lk 15.

¹⁹ RT I, 29.06.2014, 10.

²⁰ RT I, 13.03.2014, 103.

²¹ P. Varul § 1/p 3.4.2. - P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2010, lk 2. Lisaks on nt. Lasse Lehis pidanud võimalikuks tsiviilseadustiku üldosa seaduse normide rakendamisest analoogia korras ka maksuõiguses, vt. L. Lehis. Kas tsiviilseadustiku üldosa on rakendatav finantsõiguses? Juridica 1997, nr 3, lk 124-128.

²² RKKKo 3-3-1-25-14, p 19. Viidatud kohtuasjas ei olnud vaidluse all õiguste üleminek.

tulenevate õiguste üleminekul viidanud nii TsÜS § 6 lg-le 1 kui ka PärS § 130 lg-le 1. Riigikohtu halduskolleegium on pärimisõiguse normidele viidanud nii juhul, kui seadus sätestab eraldi viite pärimisõiguse normidele kui ka siis, kui seaduses nimetatud viide puudub.²³ Samuti on halduskohtupraktikas üldõigusjärgluse puhul rakendatud eraõiguslikke pärimisõiguse norme.²⁴ Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 12 lg 1 kohaselt kohaldatakse õigus- ja teovõimele tsiviilseadustiku üldosa seaduse vastavaid sätteid.²⁵ Seega tuleneb autori hinnangul nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas väljendatud seisukohtadest, et nii tsiviilseadustiku üldosa normid, sh TsÜS § 6 lg 1 kui ka vara üleminekut reguleerivad pärimisseaduse normid on analoogia korras rakendatavad ka avalikus õiguses.

Pärimisõiguse tunnustamist kehtivas avalikus õiguses leidub ka mitmetes eriseadustes.²⁶ Kehtivast regulatsioonist nähtub, et enamasti on reguleerimisesemeks isiku omandiga seotud nõudeõiguste üleminek või tagasinõudeõigus maksumenetluses. Lisaks tunnustatakse avalikus õiguses üldõigusjärglust lepingu ülemineku ning ühinemise vormis, kuid sellisel juhul kuuluvad kohaldamisele eraõiguslikud sätted.²⁷ Ka eraõiguses leidub lisaks pärimisseadusele eriseadusi, mis reguleerivad õiguste üleminekut üldõigusjärgluse korras.²⁸ Siiski puudub kehtivas õiguses materiaalõiguslik regulatsioon, mis lubaks sõnaselgelt avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekut üldõigusjärgluse korras. Autor leiab, et eelnevas lõigus väljendatud seisukohtadest tulenevalt on siiski põhjendatud asuda seisukohale, et ka avalik-õiguslikud kahju hüvitamise nõuded on üldõigusjärgluse korras üleantavad. Autori hinnangul ei erine avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise nõuded selles osas muudest avalik-õiguslikus suhtes tekkinud nõudeõigustest.

²³ RKHKo 3-3-1-97-13, p 11; RKHKo 3-3-1-45-12, p 20 ja p 26.

²⁴ TlnRnK 3-05-389, p 12.

²⁵ RT I, 23.02.2011, 8; TlnRnKo 3-08-1998. Lisaks sätestab HMS § 13 lg 3 viite tsiviilseadustiku üldosale. HMS § 102 lg 1 sätestab üldisema viite tsiviilseaduste normidele.

²⁶ Näiteks mikrolülituse topoloogia kaitse seadus § 48 lg 2 ja § 49 lg 2; maksukorralduse seadus § 36; kogumispensionide seadus § 28 ja § 29; maareformi seadus § 19² lg 4; endiste korteriühingute liikmete korterite tagastamise ja kompenseerimise seadus § 4 lg 1; NSV Liidu sõjaväebaaside jaoks sundvõõrandatud maa tagastamise ja kompenseerimise seadus § 1 ja § 2; põllumajandusreformi seadus § 17 lg 2; Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus § 16¹ lg 1; õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seadus § 14 lg 1; erastamise seadus § 29 lg 4; maareformi käigus kasutusvaldusesse antud maa omandamise seadus § 4 lg 2.

²⁷ Lepingu üleminek seaduse alusel: liikluskindlustuse seadus § 21 lg 4, kuid kohaldamisele kuuluvad võlaõigusseaduse sätted; Kindlustusandjate ühinemine: kindlustustegevuse seadus 7. ptk, kuid kohaldamisele kuuluvad äriseadustiku sätted.

²⁸ Nt. kommertspandiseadus § 8; kasuliku mudeli seadus § 11 lg 4, § 12 lg 9, § 41 lg 2, § 42 lg 2; tööstusdisaini kaitse seadus § 13 lg 2, § 71 lg 2, § 73 lg 2; korteriühistu seadus § 5¹; kirikute ja koguduste seadus § 27; sihtasutuste seadus § 56 lg 3 ja lg 4; perekonnaseadus § 13 lg 3; hooneühistuse seadus § 10; töölepingu seadus § 111 lg 1; advokatuuriseadus § 54 lg 2; äriseadustik § 106 lg 1, § 153 lg 1, § 231; asjaõigusseadus § 38, § 249 lg 1; pankrotiseadus § 36 lg 1; võlaõigusseadus § 321, § 356 lg 1, § 494 lg 1, § 531, § 616.

Õiguste üleminek üldõigusjärgluse korras on võimalik ka kohtumenetluse käigus. Halduskohtumenetluses reguleerib menetlusosalise asendamist üldõigusjärgluse korras halduskohtumenetluse seadustik (HKMS).²⁹ Menetlusseadustikus sätestatud üldpõhimõtte kohaselt peatub kohtumenetlus kuni õigustatud isiku selgumiseni ning seejärel võib isik üldõigusjärglasena astuda käimasolevasse kohtumenetlusse.³⁰ Menetluse jätkumise eelduseks ei ole üldõigusjärglase poolt avalduse esitamine, mistõttu võib menetlus jätkuda ka juhul kui õigusjärglane menetlusse astumisega ei nõustu.³¹ HKMS § 177 lg 5 kohaselt kehtib jõustunud kohtuotsus siiski ka üldõigusjärglase suhtes. Lisaks sätestab HKMS § 92 lg 3 kohtu õiguse teise menetlusosalise taotlusel või omal algatusel määrata poole või kolmanda isiku üldõigusjärglasele või menetluse jätkamiseks õigustatud muule isikule tähtaeg, mille jooksul isik peab menetlust jätkama.

Kuigi 01.01.2012.a jõustunud halduskohtumenetluse seadustik ei sätesta enam üldviidet tsiviilkohtumenetluse seadustikule (TsMS)³², ei erine kirjeldatud regulatsioon märkimisväärselt tsiviilprotsessiõiguses sätestatust.³³ Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskirja kohaselt kohandati tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid avalik-õiguslikele suhetele vastavaks. Need muudatused hõlmavad siiski üksnes kohtu suuremat õigust menetluse juhtimisel, mitte niivõrd sisulisi erinevusi.³⁴ Seega tagavad tsiviilkohtumenetluse seadustik ning halduskohtumenetluse seadustik kohtumenetluse kestel üldõigusjärgluse korras õiguste ülemineku samaväärselt.

Kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustik ei sisaldanud sõnaselget regulatsiooni üldõigusjärgluse kohta.³⁵ HKMS §-s 22 oli sätestatud üksnes üldviide, mille kohaselt menetluse peatamine, peatamine ja uuendamine toimub tsiviilkohtumenetluse sätete kohaselt. Kuivõrd tsiviilkohtumenetluses oli üldõigusjärglus reguleeritud ka kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku ajal³⁶, on autori hinnangul siiski põhjendatud asuda seisukohale, et ka varasem halduskohtumenetluse seadustik võimaldas

²⁹ RT I, 31.12.2014, 9.

³⁰ Menetlusse astumine üldõigusjärglasena: HKMS § 29 lg 1; menetluse peatamine: HKMS § 92 lg 1; RKHKo 3-3-2-1-14, p 9-10.

³¹ R. Lind, R. Piir § 29/III – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

³² RT I, 31.12.2014, 5.

³³ Halduskohtumenetluse seadustiku ettevalmistamisel võeti vastav tsiviilkohtumenetluse seadustiku regulatsioon eeskujuks, vt: R. Lind, R. Piir § 29/A II – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

³⁴ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (viide 11), lk 11.

³⁵ RT I, 28.11.2011, 3.

³⁶ TsMS § 209 lg 1 võimaldab üldõigusjärglust, 01.11.2011.a redaktsioon. Menetluse peatumist ja peatamist reguleeris TsMS 9. osa.

õiguste üleminekut üldõigusjärgluse korras.³⁷ Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et õiguste üleminek üldõigusjärgluse korras on lubatav halduskohtumenetluses. Seda kinnitab nii kehtiv kui ka kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustik.

Samaaegselt puuduvad konkreetsed üldõigusjärglust reguleerivad sätted haldusmenetluse seaduses. HMS § 43 lg 1 p 4 ja lg 4 p 5 sätestavad, et vastav haldusmenetlus lõpeb füüsilise isiku surma või juriidilise isiku lõppemise korral, kui haldusakti andmine või toimingu sooritamine on seotud adressaadi isikuga. Seega jätkub haldusmenetlus tavapärasel viisil siis, kui antav haldusakt või tehtav toiming ei ole rangelt adressaadiga seotud HMS § 43 lg 1 p 4 kohaselt. Erialases õiguskirjanduses on leitud, et lisaks peab õigusjärglane avaldama soovi menetluse jätkamiseks.³⁸ Seega saab menetlus jätkuda üksnes siis, kui tulenevalt õiguse iseloomust oleks üldõigusjärglus põhimõtteliselt lubatav. Siiski tuleneb autori hinnangul eeltoodust, et ka haldusmenetluse raames on üldõigusjärglus võimalik. Samas tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et haldusmenetluse seadus käsitleb õigusjärglust üksnes seoses haldusakti andmise või toimingu sooritamisega, piiritledes nimetatud sätte rakendusala üsna kitsalt. Siiski ei muuda see lõppjäreldest, et õiguste üleminek on üldõigusjärgluse korras lubatud ka haldusmenetluse raames.

HKMS § 29 lg 1 ja HMS § 43 lg 1 p 4 ja lg 4 p 5 reguleerivad üksnes üldõigusjärgluse menetlusõiguslikke aspekte, s.t menetlusosaliste õigusi ja kohustusi olukorras, kus õiguste üleminek üldõigusjärgluse korras toimub menetluse kestel. Siiski ei moodusta nimetatud sätted eraldiseisvat materiaaõiguslikku alust üldõigusjärglusele. Materiaaõiguslikuks aluseks saab olla kas konkreetne avalik-õiguslik regulatsioon või analoogia korras rakendatav eraõiguslik regulatsioon. Eelpool väljatoodud erialakirjanduse ning kohtupraktika analüüsist nähtub, et materiaaõigusliku alusena on käsitletav ka analoogia korras rakendatav tsiviilseadustiku üldosa seaduse ning pärmisseaduse normid. Samas nähtub analüüsitud avalik-õiguslikust regulatsioonist, et leidub ka mitmeid eriseadusi, mis veel konkreetsemalt õiguste üleminekut üldõigusjärgluse korras tunnustavad. Autor leiab siiski, et lähtuvalt kohtupraktikast, on põhjendatud asuda seisukohale, et konkreetse avalik-õigusliku normi puudumisel rakendub analoogia korras tsiviilõiguslik regulatsioon. Seenduvalt avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuetega nähtub erialakirjanduses ning kohtupraktikas väljendatud seisukohtadest, et nimetatud nõuete üleminek üldõigusjärgluse korras on lubatav ka ilma

³⁷ Tsiivilkohtumenetluse seadustiku sätete kohaldamine kohtupraktikas, vt TlnRnK 3-05-389, p 11.

³⁸ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus, 2004, lk 241. Samalaadsed menetluse lõppemise alused sätestas kuni 31.12.2011.a kehtinud HKMS § 24 lg 1 p 6.

konkreetses seadusliku aluseta.³⁹ Eeltoodust tulenevalt asub autor seisukohale, et sellega on aktsepteeritud eraõiguslikku regulatsiooni materiaalõigusliku alusena.

1.1.2. Eriõigusjärglus

Järgneva alapeatüki eesmärgiks on analüüsida teist õigusjärgluse liiki, s.o eriõigusjärglust. Esmalt leiavad käsitlemist eriõigusjärglusele iseloomulikud aspektid. Seejärel on magistritöö eesmärki arvestades oluline välja selgitada, kas ja kuidas reguleerib kehtiv avalik õigus eriõigusjärglust. Eriõigusjärgluse üheks alaliigiks on nõude loovutamine, mille puhul läheb nõue üle tehingulisel alusel.⁴⁰ Kuivõrd käesoleva magistritöö objektiks on avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine, keskendub autor peaasjalikult tehingulisel alusel toimuvale eriõigusjärgluse instituudile. Esmalt kirjeldab autor nõude loovutamise iseloomulikke aspekte. Sellele järgneb analüüs selgitamaks, millisel kujul on nõude loovutamise instituut kehtivas õiguses reguleerimist leidnud. Kesksel kohal on avalik-õiguslik regulatsioon, hõlmates siiski ka võrdlust eraõigusega. Analüüsi objektiks on nii materiaal- kui menetlusõigus.

Eriõigusjärglust sobib iseloomustada alljärgnevalt: „Eriõigusjärglus on seotud üheainsa õigusjärglusega ning tekib reeglina tehingu alusel.”⁴¹ Eriõigusjärgluse puhul läheb üle üksnes konkreetne õigus, mis on isikule kuuluvast varakogumist eraldatud. Traditsiooniliselt on eriõigusjärglust, sh nõude loovutamist käsitletud eraõigusesse kuuluva instituudina. Seda nii ajaloolises plaanis kui ka toetudes kehtivale õigusele. Seetõttu lähtub autor nõude loovutamise instituudi iseloomustamisel esmalt nõude loovutamisest kui tsiviilõiguslikust instituudist ning analüüsib seejärel, kas nõude loovutamise instituut on leidnud tunnustamist ka avalikus õiguses.

„Nõude loovutamiseks nimetab seadus spetsiifilisel viisil toimuvat võlausaldaja vahetust võlasuhtes.”⁴² Nõude loovutamise käigus läheb nõue tehingulisel alusel selle algselt omajalt üle uuele võlausaldajale. Nõude loovutamine on seega käsutustehing, mille tehinguliseks aluseks on loovutamisleping. Nõude loovutamine on eelkõige tehing nõude loovutaja ja nõude omandaja vahel. Kohustatud isiku osalus nõude loovutamise eelduseks ei ole. Isegi nõude

³⁹ R. Lind, R. Piir § 29/I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6); RKHKo 3-3-1-77-07, p 5.

⁴⁰ Tähelepanu on juhitud asjaolule, et nõude seadusjärgsel üleminekul ei ole korrektne rääkida nõude loovutamisest, vt: L. Pohlak. Nõudeõiguste ja võlgade üleminek seaduse alusel. Juridica 1997, nr 3, lk 110.

⁴¹ T. Tampuu. Hagimenetluse poole asendamine õigusjärglusega. Juridica 2006, nr 8, lk 565. Lisaks võib eriõigusjärglust tekkida ka seaduse alusel.

⁴² I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve. Võlaõigus I. Üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004, lk 387.

loovutamise teatamata jätmise kahju hüvitamiseks kohustatud isikule, ei ole takistuseks nõude üleminekul. Kuivõrd võlgnikul puudub otsene võimalus nõude üleminekut mõjutada, sätestab tsiviilõiguslik nõude loovutamise instituut erilise võlgniku kaitse põhimõtte, mis koosneb peamiselt vastuväidete esitamise õigusest.⁴³ Nõude loovutamise tagajärjel toimub vahetus võlausaldaja isikus. Lisaks lähevad koos loovutatava nõudega üle kõrvalkohustused ja -õigused.⁴⁴ Tsiviilõiguses loovutatakse enamasti nõudeid, mis tulenevad vastastikkustest lepingutest, s.t lepingutest, kus esinevad vastastikkused õigused ja kohustused.⁴⁵

Nõude loovutamise instituuti ei ole alati mõistatud sellisena nagu see kehtivas õiguses käsitlemist leiab. Rooma õiguses tunti nõude loovutamise instituuti asemel novatsiooni ja protsessiõiguslikke esindusõiguseid. Rooma õiguses ei peetud lubatavaks, et isiku teadmata või vastu tema tahtmist muutub isik kohustatuks kolmanda isiku ees.⁴⁶ Samuti peeti pooltevahelist võlasuhet isiklikuks ning seetõttu näis võlausaldaja vahetus olevat ebaõiglane teise lepingupoole suhtes.⁴⁷ Novatsiooni puhul oli tegemist lihtsalt võlasuhte uuendamisega uue võlausaldaja ja võlgniku vahel. Protsessiõiguslikud esindusvormid ei tähendanud aga seda, et nõude üleandja kaotaks oma õigused. Seetõttu oli nimetatud instituut võrreldav esindusega kaasaegses kohtumenetlusõiguses.⁴⁸

Nõude loovutamise instituuti tunnustamiseni tänapäeval kujul viis suurenenud majanduskäive.⁴⁹ Nõude loovutamise pooldajad rõhutasid, et võlasuhte algsed pooled, eriti võlausaldaja, ei kuulu võlasuhte olemasoluks vältimatult vajalike eelduste hulka ning võlasuhe jääb kestma ka võlasuhte algsete poolte vahetumisel. Olulisemaks peeti pooltevahelise kohustuse sisu.⁵⁰ Nagu eelnevast käsitlestest ning terminoloogiast nähtub, peetakse nõude loovutamist eelkõige tsiviilõiguslikuks instituudiks. Käesoleva töö eesmärgi seisukohalt on aga oluline välja selgitada, kas nõude loovutamist tunnustatakse ka avalikus õiguses.

⁴³ Vastuväited võivad tuleneda nii loovutamise tehingust kui ka selle aluseks olevast õigussuhtest.

⁴⁴ I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve (viide 42), lk 396.

⁴⁵ Sellisele seisukohale asus Harju Maakohus lahendis 2-10-31993.

⁴⁶ Kirjeldatud seisukoht valitses kuni keskaja teise pooleni., vt. N.Grau. Rechtsgeschäftliche Forderungsabtretung im internationalen Rechtsverkehr. Nomos, Köln, 2004, lk 23.

⁴⁷ C. Andreson (viide 17), lk 70.

⁴⁸ N.Grau (viide 46), lk 23.

⁴⁹ Samas, lk 24. Samadest majanduslikest põhimõtetest lähtudes kodifitseeriti juba Saksa tsiviilseadustiku esimeses variandis nõude loovutamise instituut, vt. samas, lk 25.

⁵⁰ A. Armbrüster. Grundfälle zum Zessionsrecht - JuS 2000, 450.

Avalik õigus sisaldab vähesel määral sätteid, mis nõudeõiguse loovutamist lubaksid.⁵¹ Sarnaselt üldõigusjärglusega, on regulatsiooni esemeks peamiselt omandi väljanõude õiguse loovutamise võimaldamine. Nimetatud õigussuhte avalik-õiguslik element seisneb isiku nõudeõiguses riigi vastu. Seega on seadusandja pidanud iseenesest võimalikuks riigi vastu eksisteeriva nõude loovutamist. Lisaks leidub seadusi, mis süstemaatiliselt võttes kuuluvad avalikku õigusesse ning reguleerivad õiguste loovutamist, kuid sisuliselt on tegemist eraõiguslike õigussuhetega, mis ei sisalda avalik-õiguslikku elementi.⁵² Eraõiguses reguleerivad üldosana nõude loovutamist võlaõigusseaduse (VÕS) sätted.⁵³ Lisaks võlaõigusseadusele leidub tsiviilõiguses ka eriseadusi, mis nõude loovutamise võimalikkuse sätestavad.⁵⁴

Avalik-õiguslike nõuete loovutamise küsimusi on lahendatud ka kohtupraktikas. Nõudeõiguse loovutamist maareformi seaduse (MRS) alusel on lubatavaks pidanud Tallinna Halduskohus.⁵⁵ Siiski on ennatlik järeldada, et halduskohtu seisukoht annaks alust järeldada, et avalik-õiguslike nõuete loovutamine on avalikus õiguses üldiselt lubatav. MRS § 19 sätestab sõnaselgelt õigustatud subjekti võimaluse nõudeõiguse loovutamiseks. Seega kinnitas halduskohus veelkord kehtivas kohtupraktikas väljendatud põhimõtet, et avalik-õiguslike nõuete loovutamist (sh kahju hüvitamise nõuded) saab pidada lubatavaks juhul, kui selline õigus tuleneb seadusest. Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes on samuti leitud, et nõuete loovutamiseks avalikus õiguses on vajalik seadusliku aluse olemasolu.⁵⁶

Siiski ei ole kohtupraktika olnud selles osas järjekindel. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas leidub näide, mil avalik-õigusliku nõude loovutamist on peetud võimalikuks ka ilma avalikus õiguses sisalduva seadusliku aluseta. Riigikohtu tsiviilkolleegium on analüüsinud avalik-õiguslike toetuste nõude loovutamist.⁵⁷ Vaidluse all oli küsimus, kas isikul oli õigus loovutada nõudeõigus, mille sisuks oli põllumajandustoetuste väljanõudmine avaliku halduse kandjalt. Nimetatud lahendis asus Riigikohtu tsiviilkolleegium seisukohale, et käesoleval

⁵¹ Nt. kalapüügiseadus § 13 lg 9-11 ja § 16 lg 8; maareformi seadus § 19¹; põllumajandusreformi seadus § 17 lg 1 p 4; Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus § 16¹ lg 3; seadus aiandus- ja suvilakooperatiivide vara erastamise kohta § 4 lg 2; erastamiseseadus § 29 lg 4.

⁵² Nt. mikrolülituse topoloogia kaitse seadus § 48 lg 1, 49 lg 1 ja § 50 lg 1. Sarnased regulatsioonid ka patendiseaduses, autoriõiguste seaduses ja kaubamärgi seaduses.

⁵³ RT I, 11.04.2014, 13.

⁵⁴ Nt. kasuliku mudeli seadus § 40 lg 1, § 41 lg 1, § 42 lg 1; tööstusdisaini kaitse seadus § 71 lg 1, § 72 lg 1, § 73 lg 1; perekonnaseadus § 53 lg 3; tulundusühistute seadus § 24 lg 1; hooneühistuse seadus § 8; asjaõigusseadus § 37, § 93, § 226 lg 1; võlaõigusseadus § 256, § 412 lg 1.

⁵⁵ TlnHKo 3-07-1211.

⁵⁶ R. Lind, R. Piir § 29/B I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

⁵⁷ RKTKo 3-2-1-134-12.

juhul oli nõudeõiguse loovutamine lubatud, kuivõrd seeläbi ei oleks saanud kahjustada toetuste väljamaksmise eesmärk, milleks oli põllumajandusega tegelevate isikute elatustaseme säilitamine ning maapiirkondade säilimise tagamine. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis, et ka muu võla kustutamine toetusnõude loovutamise abil, aitab kaasa väljamakse eesmärgile.⁵⁸ Siiski välistas Riigikohtu tsiviilkolleegium kirjeldatud seisukoha laiendamise muude avalik-õiguslike toetuste väljamaksmisele, rõhutades, et esitatud seisukoht kehtib üksnes otsuses käsitletud toetuste väljamaksmise kohta.⁵⁹

Lisaks materiaaloõigusele leidub eriõigusjärglusega seonduvaid sätteid ka kohtumenetlusõiguses. Kohtumenetluse ajal toimuvale nõude loovutamisele rakenduvad halduskohtumenetluse seadustikus eriõigusjärglust reguleerivad sätted. HKMS § 30 lg 1 sätestab sõnaselgelt, et eriõigusjärglus kohtumenetluses hõlmab ka nõude loovutamist. Kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustik ei hõlmanud nõude loovutamist eriõigusjärglusega sõnaselgelt. Kohaldamisele kuulus HKMS § 22, mis sätestas üldise viite tsiviilkohtumenetluse seadustikule. Kuna tsiviilkohtumenetluses oli nõude loovutamine menetluse kestel lubatud⁶⁰, lähtuti samadest põhimõtetest ka halduskohtumenetluses. Selles osas puudus halduskohtumenetluse seadustikus konkreetsem regulatsioon. Seega jääb autor eelpool väljendatud mõttekäigu juurde, et tulenevalt üldviitest tsiviilkohtumenetluse seadustiku normidele, oli eriõigusjärglus nõude loovutamise korral lubatud ka halduskohtumenetluses.

Eriõigusjärglust halduskohtumenetluses lubab nii kehtiv halduskohtumenetluse seadustik kui ka enne põhjalikku halduskohtumenetluse seadustiku revisjoni kehtinud menetlusseadustik. Võrreldes varasemalt kehtinud seadustikuga, on kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus sõnaselgelt eriõigusjärglusega hõlmatud ka nõuete loovutamine.⁶¹ Siinkohal ei välista kehtiv seadustik sõnaselgelt avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist. Seega on kohtumenetluse poole vahetumine võimalik igasuguse avalik-õiguslikust suhtest tuleneva nõudeõiguse loovutamise korral. Seega näib esmapilgul vähemalt halduskohtumenetlus olevat valmis tunnustama avalik-õiguslike nõuete loovutamise regulatsiooni.

Eraldiseisvalt tuleb peatuda küsimusel, kas halduskohtumenetluse seadustik võimaldab õiguste kaitset ka olukorras, kus nõudeõiguse loovutus on toimunud enne kohtumenetlust.

⁵⁸ RKTko 3-2-1-134-12, p 18.

⁵⁹ RKTko 3-2-1-134-12, p 16.

⁶⁰ TsMS § 210 lg 1 võimaldas eriõigusjärglust, 01.11.2011.a redaktsioon.

⁶¹ Tegemist on teadliku valikuga kehtestada konkreetne regulatsioon kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus, vt. V. Saarmets. Halduskohtumenetluse erisustest. Õiguskeel 2010, nr 4, lk 4.

Kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustik lähtus ja kehtiv halduskohtumenetluse seadustik lähtub põhimõttest, et halduskohtusse saab isik kaebuse esitada üksnes enda õiguste kaitseks.⁶² HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik kaebusega pöörduda halduskohtusse üksnes oma õiguste kaitseks. Siiski on kehtivasse seadusesse lisatud HKMS § 44 lg 2, mis seaduses sätestatud juhtudel lubab kaebuse esitamist ka muul eesmärgil. Sellega on antud võimalus laiendada kaebeõigust eriseadusega.⁶³ Kuni 31.12.2011.a kehtinud halduskohtumenetluse seadustikus sellist sätet ei leidunud. Kehtiva regulatsiooni näitel on seadusandja oma jäika seisukohta HKMS § 44 lg 2 näitel asunud tasandama. Seega tuleb isiku subjektiivsete õiguste kaitse võimalust vaadelda laiemalt.

Autori hinnangul ei saa eeltoodust tulenevalt kehtiva menetlusseadustiku regulatsiooni põhjal välistada loovutamise käigus nõudeõiguse omandanud isiku õigust esitada kaebus halduskohtule. Lisaks leiab autor, et nõudeõiguse omamine ei välista ilmtingimata seda, et nõudeõiguse omaja ei võiks samuti pöörduda halduskohtusse oma õiguste kaitseks HKMS § 44 lg 1 mõttes. Ka nõudeõiguse omamine on õigus, mille kohtus vaidlustamise korral pöördub isik kohtusse samuti tema enda õiguste kaitseks laiemalt. HKMS § 44 lg 1 grammatilise tõlgendamise tulemusel ei saa autori hinnangul teha järeldust, et halduskohtusse pöördumisele on lisa eelduseks ka subjektiivsete õiguste rikkumine. HKMS § 44 lg 1 sõnastus hõlmab üksnes õiguste kaitse fakti. Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskirja kohaselt on HKMS § 44 lg 1 eesmärgiks võimaldada kaebuse esitamist mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumise korral, vaid isiku õiguste kaitseks.⁶⁴ Autor leiab, et õiguslikuks positsiooniks on ka nõudeõigus. Seega, kuigi avalik-õiguslikus suhtes tekkiva kahju hüvitamise nõude eelduseks on isiku subjektiivsete õiguste rikkumine, ei välista see autori hinnangul võimalust, et halduskohtule esitab kaebuse isik, kes on riigivastutusõigusliku nõude omandanud nõude loovutamise tulemusena. Lisaks on erialakirjanduses leitud, et kohtuprotsessi eesmärgiks on õigusrahu saavutamine ning subjektiivsete õiguste kaitse taotlemine menetlusõiguse käigus on üksnes vahendiks, et protsessiõiguse üldist eesmärki saavutada.⁶⁵ Seega on autori hinnangul võimalik kaebuse esitamine halduskohtule ka olukorras, kus nõude loovutamine on toimunud enne kohtumenetluse algust.

⁶² HKMS § 7 lg 1 (22.11.2011.a redaktsioonis) ja HKMS § 44 lg 1.

⁶³ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri 758 (viide 23), lk 14.

⁶⁴ Samas.

⁶⁵ E. Kurzweil. Zur Entbehrlichkeit des rechtlichen Interesses bei der Prozessführungsbefugnis kraft Ermächtigung. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2008, lk 73.

Samaaegselt puuduvad konkreetset erioigusjärglust reguleerivad sätted haldusmenetluse seaduses. Sarnaselt üldõigusjärglusega, tuleb lähtuda HMS § 43 lg 1 p-s 4 ja lg 4 p-s 5 sätestatust, mille kohaselt lõpeb vastav haldusmenetlus füüsilise isiku surma või juriidilise isiku lõppemisel kui haldusakti andmine või toimingu sooritamine on seotud adressaadiga. Seega jätkub haldusmenetlus HMS § 43 lg 1 p 2 kohaselt tavapärasel viisil siis, kui antav haldusakt või tehtav toiming ei ole rangelt seotud adressaadiga. Erialakirjanduse kohaselt peab õigusjärglane lisaks avaldama soovi menetluse jätkamiseks.⁶⁶ Järelikult saab menetlus jätkuda üksnes siis, kui tulenevalt õiguse iseloomust oleks nõude loovutamine põhimõtteliselt lubatav. Kuivõrd konkreetne säte ei erista üld- ja erioigusjärglust, vaid nimetab õigusjärglust tervikuna, on autori hinnangul põhjendatud järeldada, et haldusmenetluse raames on õiguse loovutamine menetluse kestel põhimõtteliselt võimalik. Haldusmenetluse seadus käsitleb õigusjärglust üksnes seoses haldusakti andmise või toimingu sooritamisega, piiritledes nimetatud sätte rakendusala üsna kitsalt. Siiski ei muuda see autori hinnangul tehtud lõppjäreldust õiguste ülemineku kohta erioigusjärgluse korras.

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et kehtivas õiguses esineb vähesel määral materiaalõiguslikku regulatsiooni, mil avalik-õiguslikus suhtes tekkinud nõudeõiguse loovutamine on lubatav. Nõudeõiguse loovutamine hõlmab enamasti omandiõiguse väljanõudeõiguse loovutamist. Seevastu puuduvad näiteks avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise nõude loovutamist lubavad sätted. Kohtupraktikas on avalik-õigusliku iseloomuga nõudeõiguse loovutamist peetud lubatavaks juhul, kui selline õigus on sätestatud seaduses või kui see on erandlikul juhul kooskõlas nõudeõiguse eesmärgiga. Menetlusõiguses hõlmab erioigusjärglus nõude loovutamist sõnaselgelt üksnes halduskohtumenetluse seadustik. Seega ei saa nõude loovutamise instituuti pidada üksnes kitsalt tsiviilõigusesse kuuluvaks, nagu seda võiks ehk nimetatud instituudi kujunemislöö alusel järeldada, vaid selle rakendamist on tunnustatud ka avalikus õiguses.

1.1.3. Üldõigusjärgluse ja erioigusjärgluse instituutide võrdlus

Üld- ning erioigusjärgluse instituutide analüüsist nähtub, et mõlemal juhul puudub konkreetne materiaalõiguslik regulatsioon, mis lubaks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekut. Siiski jääb erialakirjanduses läbi kumama seisukoht, justkui saaksid avalik-õiguslikud kahju hüvitamise nõuded üldõigusjärgluse korras üle minna.⁶⁷ Õiguskirjanduses

⁶⁶ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt (viide 38), lk 241. Samalaadsed menetluse lõppemise alused sätestas kuni 31.12.2011.a kehtinud HKMS § 24 lg 1 p 6.

⁶⁷ R. Lind, R. Piir § 29/I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

puudub lähem selgitus, millest võiks olla tingitud erisuse tegemine. Kohtumenetluses on seevastu menetlusosalise vahetus võimalik õiguste üleminekul nii üld- kui ka eriõigusjärgluse puhul. Kuivõrd magistr töö eesmärgiks on välja selgitada, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine avalikus õiguses peaks olema lubatav, analüüsib autor lisaks, kas avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekul kohtumenetluse ajal ja väljaspool seda on avalikus õiguses erinevalt reguleeritud ning millest võiks olla tingitud eri- ning üldõigusjärgluse erisus nõuete üleminekul.

Põhiline üldine erinevus üld- ja eriõigusjärgluse vahel tuleneb vara ulatusest, mis vastava õigusjärgluse instituudi korral üle läheb. Üldõigusjärgluse korral lähevad õigusjärglasele üle kõik õigused, seevastu eriõigusjärgluse puhul on õiguste üleandjal ise võimalik määratleda, milline konkreetne õigus üle antakse. Kuigi nimetatud erisus võib tunduda mõnevõrra lihtsakoeline, on see seotud mõlema õigusjärgluse instituudi laiemaga eesmärgiga. Universaalse õigusjärgluse puhul on esikohal varakogum, mille üleminekul tuleb üldõigusjärgluse korras kindlustada. Vähem mängivad rolli pärija isikuga seotud aspektid.⁶⁸ Pärija isikut kannab edasi tema vara, mitte konkreetset isiklikud omadused.⁶⁹ Nagu eelnevalt mainitud, on üldõigusjärgluse eesmärgiks vältida üksikute, varakogumisse kuuluvate õiguste õhku rippuma jäämist. Seetõttu on vajalik kindlustada, et kogu vara läheks üle ning õiguskorda ei jääks eksisteerima õigused, mis ei ole konkreetse õiguse subjektiga seotud. Subjektita õiguste tekkimise oht on üldõigusjärgluse, s.o eelkõige pärimise kontekstis suurem, kuivõrd senist õigussubjekti enam ei eksisteeri. Seevastu eriõigusjärgluse korral on tegemist õiguste vabatahtliku üleandmisega. Eriõigusjärgluse puhul ei eksisteeri ohtu, et õigus ilma subjektita jääb. Sama seisukoht kehtib autori hinnangul ka seondult avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuetega. Isegi kui riigivastutusõigusliku kahju hüvitamise nõude näol on tegemist üksiku nõudega, moodustab see nõue üldõigusjärgluse korral osa varakogumist ning endiselt säilib nõudeõiguse subjektita jäämise oht.

Eeltoodust tulenevalt on autori hinnangul seetõttu põhjendatav, miks avalik-õiguslikus materiaalõiguses on õiguste üleminekul üldõigusjärgluse korras laiemalt tunnustatud ning muuhulgas kuuluvad kohaldamisele eraõiguslikud õiguste ülemineku ja pärimisõiguse sätted. Selleks, et välistada igal juhul õiguste subjektita jäämise oht, on avalik-õiguslike õiguspositsioonide, sh riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekul üldõigusjärgluse korras lubatud. Lisaks eelnevale on õiguskirjanduses leitud, et kui

⁶⁸ J. W. Flume (viide 13), lk 20-21.

⁶⁹ Samas, lk 21.

eriõigusjärglus tähendab sisuliselt õigussubjekti vahetust konkreetses õigussuhtes, siis üldõigusjärgluse näol on tegemist õigussubjekti n.ö säilitamisega.⁷⁰ Seetõttu võib ka öelda, et eriõigusjärglus on käsitletav õiguse õigusjärglusena, samal ajal kui üldõigusjärglust saab pigem käsitleda isiku õigusjärglusena.⁷¹ Lähtuvalt üldõigusjärgluse iseloomust saab asuda seisukohale, et üldõigusjärglus on avalikus õiguses põhimõtteliselt alati lubatav, mh ka eraõiguse sätete alusel, samal ajal kui õiguste üleminek eriõigusjärgluse korras on kitsamalt piiritletud ning vajab konkreetse avalik-õigusliku regulatsiooni kehtestamist.

Halduskohtumenetluse seadustik reguleerib õiguste üleminekut nii üld- kui ka eriõigusjärgluse korras, sh nõude loovutamise käigus. Sama seisukoht nähtub autori hinnangul ka haldusmenetlusõiguse regulatsioonist. Kohtumenetlusõiguslikust regulatsioonist nähtuvalt on seadusandja eesmärk olnud rakendada avalikus õiguses samasuguseid õigusjärgluse põhimõtteid nagu tsiviilkohtumenetlusõiguses. Autori seisukohta kinnitab asjaolu, et halduskohtumenetluse seadustiku välja töötamisel on eeskujuks võetud tsiviilkohtumenetluse seadustik. Lisaks ei erine mõlema seadustiku regulatsioon märkimisväärselt.⁷² Erisusena saab välja tuua üksnes selle, et kui üldõigusjärgluse puhul ei ole menetlusse astumiseks vajalik vastaspoole nõusolek, siis eriõigusjärglus halduskohtumenetluses sätestab eeldusena õiguseelneja nõusoleku.⁷³

Seega on justkui tekkinud olukord, et menetlusõiguslikult on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminek lubatud nii eri- kui ka üldõigusjärgluse korras. Seevastu materiaaõiguses on nimetatud kahju hüvitamise nõuete üleminek lubatud üksnes üldõigusjärgluse korras. Selline olukord ei saa autori hinnangul olla lubatav. Siiski ei saa autori hinnangul olla riigivastutusõigusliku nõude materiaaõigusliku loovutamise aluseks kohtumenetlusõiguse normid. Seevastu näiteks ABT Tollilao kaasuses, kus avalik-õiguslik kahju hüvitamise nõue läks üle kohtumenetluse ajal, asus Tallinna Halduskohus seisukohale, et avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine ei ole põhjendatud, kuna halduskohtumenetluse seadustik sellist võimalust ette ei näinud. Samas ei süüvinud halduskohus küsimusse, kas nõude loovutamine on materiaaõiguslikult lubatud. Riigivastutuse seadusele viitas kohus üksnes seoses kaebeõigusega.⁷⁴ Kuigi Tallinna

⁷⁰ Samas, lk 20, viide 106.

⁷¹ Samas.

⁷² Eesti Advokatuur on asunud seisukohale, et põhimõtteliselt võiks halduskohtumenetlus olla reguleeritud tsiviilkohtumenetluse seadustikus ühe menetluse eriliigina, vt. Osalemine õigusloomes 2010.a - Arvutivõrgus: <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/osalemine-oigusloomes/2010>.

⁷³ Nõusoleku puudumisel kaasatakse õigusjärglane menetlusse kolmanda isikuna, HKMS § 30 lg 3.

⁷⁴ RKKKo 3-3-1-77-07, p 3.

Ringkonnakohus viitas seejärel ka riigivastutuse seaduse sätetele ning eraõiguslikele nõude loovutamise normidele, ei muutnud ringkonnakohus eelpool kirjeldatud küsimuse osas Tallinna Halduskohtu seisukohta.⁷⁵ Samade põhimõtete juurde jäid madalama astme kohtud ka AS Iloprint kaasuses.⁷⁶ Autor juhib tähelepanu sellele, et kui ABT Tollilao kaasuses toimus avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine menetluse kestel, siis AS Iloprint kaasuses loovutati nõue enne kohtumenetluse algust. Madalama astme kohtud on aga mõlema kaasuse puhul lähtunud samadest põhimõtetest, eristamata seega riigivastutusõigusliku kahju nõude ülemineku ajapunkti. Samas on madalama astme kohtud mõlemas käsitletud kohtulahendis riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise välistanud muuhulgas ka seadusliku aluse puudumise tõttu.

Riigikohtu halduskolleegium ei ole seevastu hiljutises lahendis näinud probleemi selles, et peale kaebaja surma astub kahju hüvitamise nõude esitajana kohtumenetlusse algse kaebaja pärija.⁷⁷ Seega tunnustab Riigikohus nõude üleminekut pärimise käigus. Seonduvalt kaabeõigusega võib Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohast välja lugeda, et ka pärijal on õigus kahju hüvitamise taotlus esitada. Sellisel juhul aga esitab taotluse samamoodi isik, kelle subjektiivseid avalikke õigusi ei ole avalik-õigusliku suhte raames rikutud. Lisaks sellele jätkab pärija kohtumenetlust teise isiku subjektiivsete õiguste kaitseks.

Seonduvalt riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamisega märgib autor järgmist. Autori hinnangul võib halduskohtumenetluses reguleeritud õigusjärgluse sätetes näha seadusandja soovi tagada kohtumenetluse kiire ja efektiivne jätkumine ka osapoole vahetumise korral.⁷⁸ Seevastu muud sisulised aspektid, mis avalik-õiguslikke kahju hüvitamise nõudeid iseloomustavad jäävad samaks nii kohtumenetluse ajal kui ka väljaspool seda. Autor juhib tähelepanu sellele, et nii üld- kui ka eriõigusjärgluse korras tekkinud nõudeõiguse aluseks on subjektiivsete õiguste rikkumise fakt. Seetõttu ei ole autori hinnangul kohane lubada avalik-õiguslike nõuete loovutamist üld- kuid mitte eriõigusjärgluse, s.o nõude loovutamise käigus. Subjektiivsete õiguste rikkumise aspektist vaadatuna, mis on avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu peamisi argumente, ei erine õiguste üleminek üld- või eriõigusjärgluse käigus. Täiendavalt juhib autor tähelepanu sellele, et nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas on leitud, et avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminek üldõigusjärgluse korras peaks olema lubatav juhul kui õigus on üleantav.

⁷⁵ RKHKo 3-3-1-77-07, p 5.

⁷⁶ RKHKo 3-3-1-69-11, p 4 ja p 6.

⁷⁷ RKHKo 3-3-2-1-14, p 11.

⁷⁸ TlnRnK 2-05-3291, p 28; R. Lind, R. Piir § 29/III – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

Kirjeldatud seisukohast nähtub, et esikohal peaks olema siiski vaidlusaluse õiguse enda iseloom, mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumise fakt.

Autor juhib lisaks tähelepanu sellele, et nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas välja toodud piirangu põhjendus, s.o võimatus üle anda subjektiivsete õiguste rikkumisest tulenevat avalik-õigusliku kahju hüvitise nõudeõigust, on käsitlemist leidnud siiski üksnes kohtumenetlusõiguse valguses. Nii on ka täiendavalt välja toodud, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine ei ole lubatav, kuna halduskohtumenetluse seadustik võimaldab kaebuse esitamist üksnes enda õiguste kaitseks. Autori hinnangul ei saa välja toodud argumentatsioonist teha siiski üldist järeldust materiaaõigusliku avalik-õiguslike nõuete loovutamise regulatsiooni kohta. Seetõttu ei ole erialakirjanduses ning kohtupraktikas väljendatud riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piirangu põhjendus automaatselt käsitletav ka materiaaõigusliku piirangu põhjendusena.

Kokkuvõtvalt nähtub eeltoodust, et nii materiaa- kui ka menetlusõigusliku regulatsiooni kehtestamisel on seadusandja lähtunud üld- ja eriõigusjärgluse erinevast olemusest ja üleantava vara kaitse eesmärkidest. Siiski sisaldab halduskohtumenetluse seadustik võrreldes materiaaõigusega ühtsemat regulatsiooni ning väljendab rohkem seadusandja tahet lubada nõude loovutamist avalik-õiguslikes suhetes. Ka kohtupraktika ei ole olnud ühetaoline avalik-õiguslike nõuete üleminekul üld- ja eriõigusjärgluse käigus. Samuti ei ole erialakirjanduses põhjendatud millest tulenevalt on erinev riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekul üld- ja eriõigujärgluse korras. Lisaks ei nähtu autori hinnangul mõistlikke põhjendusi, mis tingiksid avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete ülemineku erisuses enne kohtumenetlust ja selle ajal. Eriti tulenevalt asjaolust, et subjektiivsete õiguste rikkumise fakt on mõlemal juhul sama. Autor leiab, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekul peaks olema lubatav nii üld- kui ka eriõigusjärgluse käigus ja seda nii enne kohtumenetlust kui ka selle ajal.

Kuid käesoleva töö peamisele uurimisküsimusele vastamine ei saa rajaneda üksnes järelduste tegemisel kehtiva õigusliku regulatsiooni põhjalt. Veelgi enam tuleb lisaks analüüsida üleantava õiguse enda iseloomu.

1.2. Õiguste üleandmise piirangud

Õiguse õigusjärgluse korras üleminek sõltub lisaks sellest, kas konkreetne õigus on üleantav, s.t ega ei esine õiguse loovutamise piiranguid. Kõik õigused üleantavad ei ole. Magistritöö põhiküsimusele vastamiseks tuleb alljärgnevalt välja selgitada, millised õigused on üleantavad, s.h loovutatavad ning millistest aspektidest tuleb selle hindamisel lähtuda. Lisaks toob autor välja kehtivas õiguses sätestatud ning kohtupraktikas väljendatud õiguste ülemineku piirangud. Kuivõrd magistritöö uurimisobjektiks on riigivastutusõiguslike nõuete loovutamine, keskendub autor peamiselt nõuete loovutamise piirangutele.

Õigus on isikuga lahutamatult seotud siis, kui õiguse ja õiguse subjekti vahel valitseb selline seos, mis ilma õigussubjektita edasi kesta ei saa.⁷⁹ Õiguse isiklik aspekt on seotud seda reguleeriva normi ideelise eesmärgiga. Normi eesmärgiks on ühendada õigus õigussubjekti eksisteerimisega. Õigussubjekti lõppemisel lõpeb ka õiguslik positsioon.⁸⁰ Õigusjärgluse korras saavad peaaesjalikult üle minna üksnes konkreetse õiguse varalised aspektid. Varaline õigus kujutab endast majanduslikku positsiooni, mida saavad teised isikud, peale õiguse algse omaja õiguslikult maksma panna.⁸¹ Seega peab õigussuhet kujundava normi eesmärgiks olema üksnes isiku varalise positsiooni kaitsmine. Igal üksikjuhul on oluline hinnata, kas konkreetse õiguse puhul on domineerivaks eelpool kirjeldatud normi ideeline või varaline eesmärk.⁸² Üldprintsipi kohaselt on varalised õigused alati üleantavad ja mittevaralised seevastu mitte.⁸³ Siiski ei välista õiguse üleminekut koheselt asjaolu, et tegemist on isikliku õigusega. Erialakirjanduses on leitud, et hoolimata sellest, et tegemist on isikliku õigusega, on selle varalised osad siiski üleantavad, teenides sellega majanduslikke eesmärke.⁸⁴

Õigussuhte õigusjärgluse korras üleminekul peab selle iseloom jääma pärast õiguse üleandmist samaks.⁸⁵ Seega ei tohi õiguse omaja vahetus avaldada tekkinud õigussuhte

⁷⁹ F. Wortmann. Die Vererblichkeit vermögensrechtlicher Bestandteile des Persönlichkeitsrechts. Duncker & Humblot, Berlin, 2005, lk 118.

⁸⁰ Samas.

⁸¹ Samas.

⁸² Samas.

⁸³ K. Muscheler (viide 17), lk 7.

⁸⁴ Saksa kohtupraktika kohaselt on üldise isikuõiguse (*allgemeine Persönlichkeitsrecht*) varalised osad päritavad, kuna see osa teenib majanduslike huvide kaitset. Vt: P. Schorsch (viide 14), lk 14. Samas näiteks leiti Nõukogude õiguses, et mittevaralistel õigustel puudub majanduslik sisu, vt. J. Ananjeva jt. Nõukogude tsiviilõigus. Üldosa. Kirjastus Valgus, Tallinn, 1971, lk 9.

⁸⁵ J. W. Flume (viide 13), lk 15.

negatiivset mõju. Olukorras, kus muutub õigussuhte sisu ei saa enam rääkida õigusjärglusest selle õigusinstituudi mõttes. Õigusjärglus eeldab, et kolmandal isikul on võimalik juba tekkinud õigussuhtesse sisse sulanduda. Seega saab konkreetne õigus ühelt isikult teisele üle minna üksnes siis, kui õigust on võimalik selle algsest omanikust lahutada nii, et õiguse sisu ei muutu. Selline olukord sätestab eelduseks, et õiguse omaja ei ole eksisteeriva võlasuhte nn oluline osa.⁸⁶ Isiklik õigus ei saa üle minna kui nõudeõigust ei saa selle aluseks olevast võlasuhtest lahutada.⁸⁷ Lisaks ei tohi õigusjärglane võrreldes õiguseelnejaga saada paremat positsiooni ehk üleantav õiguslik positsioon ei või laieneda.⁸⁸

Peale võlausaldaja vahetuse, ei tohiks nõude loovutamine muus osas tuua eksisteerivasse õigussuhtesse muudatusi. Seda välditakse nõude loovutamise piirangute kaudu. Seega tuleb pärast nõude üleminekut kontrollida kahte aspekti. Esmalt, kas pooltevaheline täitmissuhe on muutunud ning teiseks, kas võlgnikul on õiguslikult kaitstav huvi täita kohustus konkreetsele võlausaldajale, s.t kas kohustuste täitmine on sõltuv võlausaldaja isikust.⁸⁹ Nõude loovutamise piirangud kaitsevad kohustatud isiku huve, kes ei osale otseselt nõude loovutamise tehingus.⁹⁰ Nõude loovutamise puhul võib õiguse üleandmine olla välistatud seadusega, tuleneda nõude enda sisust või olla välistatud pooltevahelise kokkuleppega.⁹¹

Kuna käesoleva töö uurimisobjektiks on riigivastutusõiguslike nõuete loovutamine, keskendub autor alljärgnevalt põhjalikumalt eelkõige õiguste loovutamise piirangutele. Avalik-õiguslikest suhetest tulenevale nõudele sätestab selgesõnalise loovutamise keelu üksnes ohvriabi seaduse § 28, mille kohaselt ei või ohvriabi seaduses käsitletud hüvitisnõuet loovutada.⁹² Sätestatud keelu taga on võimalik näha normi eesmärki. Kuivõrd hüvitis on mõeldud väljamaksmiseks üksnes kuriteo ohvrile, säilitamiseks või parandamiseks tema toimetulekuvõimet, on mõisteta, et nõude loovutamisel ei oleks hüvitise eesmärk saavutatav. Lisaks on kohtupraktikas selgelt välistatud maksutagastus nõuete loovutamine.⁹³ Seevastu soetusmaksumuse mahaarvamise õigus maksumenetluses läheb pärijale üle.⁹⁴

⁸⁶ H. Bülmann. Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche. Duncker & Humblot, Berlin, 1971, lk 16. Sama: Roth. Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage, C.H Beck, 2012, Rn 7.

⁸⁷ Roth (viide 86), Rn 7.

⁸⁸ T. Burg (viide 15), lk 33.

⁸⁹ F. Bauer. Die Forderungsabtretung in IPR. Verlag Recht und Wirtschaft, 2008, lk 132. Sama: Roth (viide 86), Rn 2.

⁹⁰ Samas, lk 131. Ka Euroopas on üksmeel selles, et nõude loovutamine on välistatud, kui võlausaldaja vahetus muudaks pooltevahelise võlasuhte olemust, vt: samas, lk 139.

⁹¹ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa. Juura Õigusteabe AS, Tallinn, 1999, lk 227.

⁹² RT I, 15.03.2014, 24; nimetatud nõude puhul ei ole siiski tegemist kahju hüvitamise nõudeõigusega riigi vastu, vaid saadud hüvitis on käsitletav avaliku teenusena, vt ohvriabi seadus § 3 lg 1.

⁹³ TrtRnKo nr 3-12-276, p 7. Vastupidisele seisukohale on asunud Lasse Lehis, vt L. Lehis (viide 21), lk 128.

⁹⁴ RKHKo 3-3-1-97-03, p 10.

Saksa õiguses on avalik-õiguslike nõuete loovutamine üldpõhimõtte kohaselt lubatav ning neile kohalduvad eraõiguslikud nõude loovutamise sätted.⁹⁵ Varaliste nõuete loovutamist on saksa õiguses peetud alati lubatavaks.⁹⁶ Näitena on Saksa sotsiaalõiguses lubatud rahaliste nõuete täitmisele suunatud nõuete loovutamine.⁹⁷ Nimetatud nõude loovutamine ei tähenda seda, et nõudega koos läheksid üle ka selle aluseks olev sotsiaalõigusest tulenev subjektiivne õigus. Samuti ei muuda rahalise nõude loovutamine selle aluseks olnud õigussuhte sisu. Sellise reeglistiku eesmärgiks on kaitsta nõude loovutajat, kes on sotsiaalabi saajana erilises õiguspositsioonis.⁹⁸ Lisaks on saksa õiguses väljendatud seisukohta, et riigivastutusõiguse raames on lubatud loovutada ka nõueid, mis seisnevad mittemateriaalsete õiguspositsioonide, nt elu, tervise ja vabaduse kahjustamises.⁹⁹

Lisaks on erialakirjanduses välja toodud kriteerium, mille alusel hinnata, kas avalik-õiguslik õiguspositsioon on üleantav, asjaolu, kas tegemist on diskretsiooniotsusega või mitte. diskretsiooniotsused üleantavad ei ole, kuna nimetatud otsused eeldavad iga isiku suhtes uue otsuse tegemist.¹⁰⁰

Tsiviilõiguses on nõuete loovutamise keeld sätestatud VÕS § 164 lg 1 teises lauses ning VÕS § 166 lg-s 1. VÕS § 164 lg 1 teises lauses sätestatud piirangu kohaselt on loovutamine keelatud kui kohustuse täitmine kolmandale isikule muudaks selle sisu, samuti kui nõude loovutamine on seadusest tulenevalt keelatud. VÕS § 166 lg 1 sätestab konkreetsed nõuded, mida loovutada ei saa: kehavigastuse tekitamise, tervise kahjustamise ja surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamise nõuet, ülalpidamisanõuet ning nõudeid, millele ei saa seadusest tulenevalt pöörata sissenõuet. VÕS § 164 lg-s 1 nimetatud nõuete all on mõeldud eelkõige perekonnaõiguslikke ja eellepingust tulenevaid nõudeid, samuti kujundusõigusi.¹⁰¹ Loovutamiskeelu alla kuuluvad siiski üksnes kohustustehinguga aktsessoorsed kujundusõigused¹⁰², kuivõrd kujundusõigused ilma neid loova kohustustehinguta, ei oma iseseisvat tähendust ning nende teostamine praktikas osutuks

⁹⁵ Roth. (viide 86), § 398, Rn 9.

⁹⁶ H. de Wall (viide 15), lk 496.

⁹⁷ Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima sotsiaalkohtu 18.07.2006 otsus sotsiaalasjas nr B 1 KR 24/05 R.

⁹⁸ Samas. Tallinna Ringkonnakohus on lubatavaks pidanud, et loovutatakse üksnes lepingust tulenev rahaline kohustus, samal ajal kui muid kohustusi saab algne võlausaldaja endiselt nõuda, vt. TlnRnKo 2-10-31993, p 8. Halduskohtupraktikas on seevastu leitud, et üksnes rahalise nõude üleandmine avaliku teenuse osutaja poolt ei tähenda automaatselt, et üle lähevad ka avaliku teenuse osutaja õigused, vt. TlnRnKo 3-10-1926, p 16.

⁹⁹ Seisukohta on väljendatud kohtuotsuses: Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima sotsiaalkohtu 18.07.2006 otsuses sotsiaalasjas nr B 1 KR 24/05 R.

¹⁰⁰ H. de Wall (viide 15), lk 499.

¹⁰¹ I. Kull jt (viide 42), lk 390.

¹⁰² H.Köhler (viide 16), lk 33; vt. ka Roth (viide 86), § 399, zum Normzweck.

võimatuks. Nõudeõiguse hindamisel selle üleantavuse seisukohalt tuleb enamasti siiski juhinduda seaduse mõttest ja eesmärkidest.¹⁰³ Samuti sätestavad mitmed eriseadused õiguste ülemineku keelud, hõlmates nii õiguste üld- kui ka eriõigusjärgluse korral ülemineku keelde.¹⁰⁴ Ka kohtupraktika kohaselt on välistatud eellepingu sõlmimise nõudeõiguse loovutamine.¹⁰⁵

Siiski ei ole eesmärgiks absoluutse keelu kehtestamine, mis nähtub ka seaduses sätestatud eranditest, kohtupraktikast ning erialakirjandusest. VÕS § 166 lg-s 1 sätestatud nõuete loovutamine on lubatud majanduslikult samaväärse soorituse korral ehk kui vastutasuna saadakse loovutatud nõude väärtus.¹⁰⁶ Sätestatud erandit on oma lahendis käsitlenud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium, pidades võimalikuks mittevaralise kahju hüvitise nõude loovutamist ja parandamist. Nimetatud lahendis on Riigikohtu tsiviilkolleegium kinnitanud, et nõude loovutamine või parandamine on võimalik üksnes VÕS § 166 lg 1 sätestatud alusel.¹⁰⁷ Seega ei ole nõude loovutamiskeelu sätestamisel alati määravaks üksnes loovutatud nõude isiklik suhe nõude üleandjaga, vaid oluline on samaväärse majandusliku vastusoorituse saamine. Samuti on ka õiguslalases kirjanduses deliktiõiguse alusel tekkinud kahju hüvitamise nõuete üleminekut nõude loovutamise korras peetud võimalikuks.¹⁰⁸

Isikliku õiguse üleandmine võib olla võimalik näiteks juhul, kui pealtnäha isikliku õiguse kuuluvust on õiguse algsel omajal võimalik muuta.¹⁰⁹ Õiguskirjanduses on lisaks leitud, et autori isiklike õiguste üleandmine litsentsi alusel peaks olema samuti lubatav, tuues põhjendusena võimaluse kõrvaldada seeläbi õiguslik ebamäärasus ning tagada tegeliku autori õiguste parema kaitse.¹¹⁰ Lisaks on Saksa õiguses lubatud advokaadi töötasu nõude

¹⁰³ P. Varul jt (viide 12), lk 19.

¹⁰⁴ Nt. autorsuse kui isikliku õiguse üleandmine, vt. kasuliku mudeli seadus § 12 lg 6; isiklike mittevaraliste õiguste üleandmine, vt. tööstusdisaini kaitse seadus § 13 lg 2; liikmelisuse üleandmine, vt. mittetulundusühingute seadus § 14; sihtasutuse asutaja õigused, vt. sihtasutuste seadus § 5 lg 5; tööleping, vt. töölepingu seadus § 81; advokaadibüroo pidamine ja selle aktsionäriks olemine, vt. advokatuuriseadus § 49¹ lg 1 p 2 ja § 54 lg 2; prokuura, vt. äriseadustik § 20; kasutusvaldus, vt. asjaõigusseadus § 210 lg 1 ja võlaõigusseadus § 253; isiku kasuks seatud ostueesõigus, vt. võlaõigusseadus § 260 lg 3; ülalpidamislepingust tulenev ülalpidamisnõue, vt. võlaõigusseadus § 577; seltsinglaste õiguste üleminek, vt. võlaõigusseadus § 588.

¹⁰⁵ Harju MK otsus nr 2-10-42381; Harju MK otsus nr 2-10-41719, p 7.

¹⁰⁶ I. Kull jt (viide 42), lk 390.

¹⁰⁷ RKTko 3-2-1-19-08, p 15.

¹⁰⁸ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus: kommenteeritud väljaanne III. Kirjastus Juura, Tallinn, 2009, lk 623.

¹⁰⁹ Nt. kui kasutusvaldajaks on võimalik nimetada teist isikut, vt. Sind höchstpersönliche Rechte Vermögen. i.S.d. § 46 Abs. 4 KostO bzw. § 39 Abs. 3 KostO. NotBZ - Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis 2012, nr 6., lk 213.

¹¹⁰ H. Piske. Cultural Dimension in Estonian Copyright Law. Juridica International 2004, nr 9, lk 47. Saksa erialakirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamise nõudeid võib loovutada sõltumata asjaolust, et autoriõigused ise loovutatavad ei ole, vt. Ahlberg/Götting. Beck'scher Online-Kommentar. Urheberrecht, § 97, 8. trükk, 2014, Rn 143.

üleandmine teisele advokaadile¹¹¹, samal ajal ei ole aga lubatud nimetatud nõude loovutamine mitteadvokaadile.¹¹² Erinevuse põhjuseks on asjaolu, et nõude loovutamisel teisele advokaadile on ka viimane kohustatud hoidma kliendisaladust. Seevastu isikutel, kes advokaadina ei tööta, nimetatud kohustus puudub.¹¹³ Nimetatud keelu puhul on esikohal isiku privaatsfääri kaitse, mitte tasunõude varaline iseloom. Seega ei ole keelu aluseks mitte võlausaldaja positsioonis olemine, vaid vajadus kaitsta isiku eraelu laiemas mõttes.¹¹⁴

Seonduvalt riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeluga märgib autor järgmist. Avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld ei ole kehtestatud seaduse tasandil. Nimetatud keeld tuleneb kohtupraktikas ja erialakirjanduses omaksvõetud seisukohtadest. Peamise argumendina on välja toodud asjaolu, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine ei ole võimalik, kuna selle aluseks on isiku subjektiivsete õiguste rikkumine ja sellest tuleneva nõude üleandmine ei ole võimalik.

Autor leiab, et ka riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleantavuse hindamisel tuleb hinnata järgmised aspekte: kuidas muutub õigussuhe selle üleandmise korral, milline on kahju hüvitamise normi eesmärk ning milline on konkreetse õiguse seos selle omajaga. Hinnangu andmisel tuleb lähtuda üldisest eeldusest, et varalised õigused (mh õiguse varaline osa) on üleantavad, mittevaralised õigused mitte. Lisaks tuleb hinnata seda, kas varalist nõudeõigust on võimalik selle aluseks olevast õigussuhtest lahutada.¹¹⁵ Autori hinnangul võivad ka avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused sisaldada varaliste õigustena käsitletavaid osi, mis on õigusjärgluse korras üleantavad. Seega tuleks ka avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete üleantavuse korral hinnata õigussuhet reguleeriva normi eesmärki ning isiku suhet konkreetsesse õiguslikku positsiooni, mitte piirduda üksnes subjektiivsete õiguste rikkumise faktiga.

¹¹¹ C.G. Paulus. Überlegungen zur Zulässigkeit einer Abtretung von Honoraransprüchen von Anwälten an Anwälte. Neue Juristische Wochenschrift, 2004, nr 1/2, lk 21.

¹¹² AG Bremen: Unzulässige Abtretung anwaltlicher Honorarforderung an Steuerberater. Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs – Report 2013, nr 14, 891.

¹¹³ Sama: F. Bauer (viide 89), lk 152-153; kliendisaladuse hoidmise kohustus on sätestatud advokatuuriseaduse § 45 lg-s 1.

¹¹⁴ Samas, lk 154. Üleandmine mitteadvokaadile on võimalik üksnes siis, kui isik on kliendisaladuse hoidmise kohustusest vabastatud, vt. samas. Sama on sätestatud ka lepitusseadus § 4 lg-s 7; advokatuuriseadus § 45 lg-s 2.

¹¹⁵ Ka erialakirjanduses on leitud, et avalik-õiguslike õiguspositsioonide üleantavuse hindamisel puudub ühene kriteerium selle tuvastamiseks ja lähtuda tuleb erinevatest, õiguse üleantavust iseloomustavatest aspektidest, vt. H. de Wall (viide 15), lk 499.

2. PÕHISEADUSEST TULENEV SUBJEKTIIVNE ÕIGUS RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITISE NÕUETE LOOVUTAMISEKS

Riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise keelu põhiseaduslikel aspektidel ei ole Riigikohus käesoleva töö valmimise ajani lähemalt peatunud. Samuti ei leidu Eesti Vabariigi Põhiseaduses (PS) sätteid, mis reguleeriksid otsesõnu riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleminekut.¹¹⁶ Siiski ei välista *expressis verbis* regulatsiooni puudumine, et kehtivas õiguses puuduv avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsioon ei piiraks mõnda põhiseaduses sätestatud põhiõigust. Juhul, kui selline piirang eksisteerib ning on ebaproportsionaalne, on tegemist põhiseadusvastase olukorraga.

Selgitamaks välja, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld on põhiseaduspärane, analüüsib autor alljärgnevalt, millise konkreetse põhiõiguse kaitseala võib riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piirang riivata. Analüüsiobjektiks on PS § 25, mis sätestab põhiõiguse kahju hüvitamisele, PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus ning menetluslikku põhiõigust reguleeriv PS § 14.

Õigusriigi põhimõttele kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema kooskõlas põhiseadusega ning vastama põhiõiguste riive kontrollskeemile.¹¹⁷ Põhiõiguste riive kontrollskeemiga seondult on Riigikohus rõhutanud alljärgnevat: „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust[...]Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärgi ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.”¹¹⁸

¹¹⁶ RT I, 27.04.2011, 2.

¹¹⁷ Põhiõiguste riive kontrollskeem: R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne, lk 43-44.

¹¹⁸ RKHKo 3-3-1-101-06, p 27.

Esmalt analüüsib autor materiaalõigusliku regulatsiooni puudumist PS § 25 ja PS § 32 raames. Kahju hüvitamise põhiõiguse ja omandipõhiõiguse kontrollimisel lähtub autor kirjeldatud kontrollskeemist. Iga põhiõiguse juures tuleb esmalt määratleda, kas riigivastutusõigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine kuulub konkreetse põhiõiguse kaitsealasse. Seejärel analüüsib autor, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete keeld kujutab endast analüüsitava põhiõiguse riivet. Erinevate põhiõiguste puhul on erinevad ka nende piiranguklauslid. Lähtuvalt piiranguklauslitest toob autor seejärel iga analüüsitava põhiõiguse raames välja piirangu legitiimsed eesmärgid. Mõlema põhiõiguse piirangu põhiseaduspärasust sobivuse, vajalikkuse ning mõõdupärasuse kontekstis analüüsitakse käsitletud põhiõiguste puhul ühiselt. Seejärel analüüsib autor menetluslikku põhiõigust PS § 14 raames. PS § 14 puhul on tegemist soorituspõhiõigusega. Kuivõrd PS § 14 analüüsi objektiks on menetlusõigusliku regulatsiooni puudumine, tuleb PS § 14 analüüsi puhul lähtuda teistsugusest kontrollskeemist. Seetõttu määratleb autor esmalt PS § 14 kaitseala ning analüüsib seejärel üksnes kaitseala võimalikku riivet.

2.1. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine PS § 25 raames

2.1.1. PS § 25 kaitseala

Põhiõiguse kaitseala määrab kindlaks, millist õiguslikku eset konkreetne norm kaitseb ning kes on kaitsealasse kuuluvad õigustatud subjektid, jagunedes nii normi esemeliseks ja isikuliseks kaitsealaks.¹¹⁹ Põhiõiguse esemelise kaitseala määratlus sõltub sellest, mida konkreetne põhiõigus hõlmab.¹²⁰ PS § 25 esemelise kaitseala keskseks objektiks on seega kahju hüvitamise nõudeõigus. Esemeline kaitseala hõlmab nii varalise kui mittevaralise kahju hüvitamist, seda nii era- kui ka avalik-õiguslikus suhtes. Alljärgnevalt tuleb kindlaks teha, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine on samuti hõlmatud PS § 25 kaitsealaga.

Vabaduspõhiõiguse korral on konkreetse põhiõiguse kaitsealaga hõlmatud muuhulgas ka tegevused, mis seonduvad esemelisse kaitsealasse kuuluva objektiga. Kahtluse korral tuleb põhiõiguse kaitseala tõlgendada laiendavalt ning lugeda konkreetne tegevus põhiõiguse

¹¹⁹ M. Ernits. II peatükk, sissejuhatus/p 6 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹²⁰ Samas, p 6.1.

kaitsealasse kuuluvaks.¹²¹ Riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise korral on selle keskseks objektiks tekkinud kahju hüvitise nõue. Loovutamine on seega tegevus, mis seondub PS § 25 esemelisse kaitsealasse kuuluva objektiga. Autori hinnangul on seetõttu ka riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine hõlmatud PS § 25 esemelise kaitsealaga.

PS § 25 kaitsealasse kuuluv õiguslik ese on asjakohane siis, kui selle eesmärgiks on kahju kõrvaldamine.¹²² Lisaks sellele, et kahju hüvitamise nõudeõigus ise nimetatud eesmärki täidab, on välja toodud kriteerium täidetud ka avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise korral. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise peamiseks eesmärgiks ongi tagada isiku õiguste efektiivne kaitse, olukorras, kus isikul endal puudub võimalus nõue esitada ning saada vastavat hüvitist.¹²³ Sellisel juhul tagab avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine isikule võimaluse saada tekkinud kahju hüvitatud ning avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine täidab kahju kõrvaldamise eesmärki. Autori hinnangul tekib kirjeldatud olukord eelkõige juhul, kui tegemist on vähemkindlustatud isikutega, nt kinnipidamisasutuses viibivate isikutega. Seega leiab autor eeltoodu põhjal, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine on hõlmatud PS § 25 kaitsealaga.

PS § 25 isikulisse kaitsealasse kuuluvad nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, kellele on õigusvastase tegevusega kahju tekitatud. Juriidilistele isikutele ei laiene mittevavalise kahju hüvitamise põhiõigus.¹²⁴

2.1.2. PS § 25 kaitseala riive

„Hüvitis põhiõiguse piiranguga on tegemist, kui eespool § 25 koosseisuelementide esinemise korral välistatakse kahju hüvitamine või raskendatakse seda või kui hüvitamine ei toimu täies ulatuses või viisil, mis kõige ulatuslikumalt tagaks õigusrikkumise tagajärgede kõrvaldamise. Riive on ka õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise aluseid ja korda reguleeriva seaduse kehtestamata jätmine.“¹²⁵ Igasugune põhiõiguse kaitseala ebasoodne mõjutamine avaliku võimu kandja poolt on käsitletav põhiõiguse kaitseala riivena.¹²⁶ PS § 25 kohustab seadusandjat tagama kahju hüvitamise põhiõigusega seonduv materiaalsoõiguslik

¹²¹ Samas, p 6.1.1.

¹²² I. Pilving § 25/ p 1.3 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹²³ E. Andresen (viide 1), lk 30.

¹²⁴ I. Pilving § 25/ p 2.3.1 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹²⁵ Samas, p 3.

¹²⁶ M. Ernits. II peatükk, sissejuhatus/p 7.1 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

regulatsioon.¹²⁷ Seetõttu tuleb alljärgnevalt välja selgitada, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu näol on tegemist PS § 25 kaitseala riivega.

PS § 25 kaitseala analüüsidest asus autor seisukohale, et sellega on hõlmatud ka riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine. PS § 25 kaitseala riivab seega olukord, kus esinevad kahju hüvitamise nõude tekkimise eeldused, kuid isikul on hüvitise saamine raskendatud. Seonduvalt nõude loovutamisega tekib eelpool kirjeldatud olukord esmalt juhul, kui kahju hüvitamise nõude loovutamine on isiku ainus võimalus tekkinud kahju hüvitamise nõude õiguslikuks kaitseks või teiseks juhul, kui nõude loovutamise keelu tõttu on nõude õiguslik kaitse oluliselt raskendatud. PS § 25 ei sea riivele täiendavaid kriteeriume, vaid käsitleb sellena igat kaitseala ebasoodsat mõjutamist.

Seetõttu on PS § 25 kaitseala riivega tegemist juhul, kui kehtivas avalikus õiguses puudub regulatsioon, mis lubaks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist. Käesoleva magistritöö esimeses peatükis analüüsis autor kehtivat materiaalsoigust, mis näitas, et kirjeldatud regulatsiooni ei leidu kehtivas materiaalsoiguses. Seega olukorras, kus kehtivas õiguses puudub riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubav seadusesäte, on tegemist PS § 25 kaitseala riivega.

2.2. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine PS § 32 raames

2.2.1. PS § 32 kaitseala

PS § 32 tagab igäühe õiguse omandile, selle puutumatuse ning võrdse kaitstuse. PS § 32 esemelise kaitseala määratlemiseks tuleb esmalt välja selgitada, mis on õiguslikult omandi mõistega hõlmatud. Traditsiooniliselt loetakse omandi põhiõiguse kaitsealasse kuuluvaks vallas- ning kinnisasjad, hõlmamata sealjuures nõudeõigusi. Seetõttu tuleb esmalt välja selgitada, kas nõudeõigus kuulub PS § 32 kaitsealasse. Rait Maruste on asunud seisukohale, et nõudeõigused peaksid samuti PS § 32 kaitsealasse kuuluma lisades, et selleks peab nõudeõigus eksisteerima ning olema täidetav.¹²⁸ Sarnaselt on Urmas Volens leidnud, et põhiseaduse tähenduses tuleb omandi mõistet käsitleda laiemalt kui tsiviilõiguse tähenduses. Erinevus seisneb selles, et põhiseadusliku omandi mõistega on hõlmatud ka varalised õigused,

¹²⁷ I. Pilving § 25/p 1.1 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹²⁸ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004, lk 477.

sh nõuded. Lisaks on põhiseaduses sätestatud omandi mõistega hõlmatud teatud liiki avalik-õiguslikud varalised suhted.¹²⁹

Samuti on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selgitanud PS §-ga 32 seondult, et põhiseaduses sätestatud omandi mõiste hõlmab rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid laiemalt.¹³⁰ Nõudeõigus on omandina käsitletav ka Euroopa Inimõiguste Kaitse Konventsiooni (EIÕK) 1. lisaprotokolli artikli 1 alusel, hõlmates muuhulgas ka avalik-õiguslikust suhtest tulenevaid nõudeid.¹³¹ Riigi vastu eksisteeriv nõue peab nõude omajale andma erilise õiguse ning olema rahaliselt hinnatav.¹³² Autor leiab, et eeltoodust tulenevalt on põhjendatud asuda seisukohale, et PS § 32 kaitseala hõlmab nii tsiviil- kui ka avalik-õiguslikke nõudeõigusi, käsitledes neid omandina. Seega on PS § 32 kaitsealaga hõlmatud ka riigivastatusõiguslikud kahju hüvitamise nõuded.

Lisaks eelnevale on vajalik välja selgitada, kas nõuete loovutamine on PS § 32 kaitsealaga hõlmatud. PS § 32 lg 2 kaitseala hõlmab õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Nõude loovutamise korral vahetab nõudeõigus omanikku, s.t läheb nõude algselt omanikult üle uuele omanikule. Tegemist on käsutustehinguga, mis PS § 32 lg 2 kohaselt kuulub samuti omandipõhiõiguse kaitsealasse. Samuti hõlmab kaitseala isiku õigust nõue realiseerida. Seega on ka riigivastatusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine hõlmatud PS § 32 kaitsealaga. PS § 32 isikulisse kaitsealasse kuuluvad nii füüsilised kui ka juriidilised isikud.

2.2.2. PS § 32 kaitseala riive

PS § 32 sätestab kahte liiki omandiõiguse riived. PS § 32 lg 1 kohaselt on omandiõiguse riive isiku omaniku positsioonist täielik ilmajätmine. PS § 32 lg 2 sätestab muud, v.a PS § 32 g-s 1 sätestatud piirangud.

¹²⁹ U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust” ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. *Juridica* 2013, nr , lk 479; sama seisukoht: A. Kelli § 32/p 2 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹³⁰ RKPJKo 3-4-1-9-07, p 20; RKPJKo 3-4-1-3-11, p 43; RKPJKo 3-4-1-52-13, p 43; RKPJKo 3-4-1-1-14, p 88; RKPJKo 3-4-1-4-12, p 74.

¹³¹ Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohal, et nõuet saab lugeda omandiks juhul, kui kõnealune nõue on piisavalt määratletud ja nõudel on siseriiklikus õiguses konkreetne õiguslik alus, mis nõude olemasolu kinnitab ning nõue on täidetav, vt. A. Crgic, Z. Mataga, M. Longar, A. Vilfan. The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols. Human Rights Handbook 2007, nr 10, lk 7 - Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10(2007).pdf).

¹³² L. Sermet. The European Convention on Human Rights and property rights. Council of Europe Publishing, Human Rights files 1998, nr 11, lk 12-13. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11\(1998\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11(1998).pdf).

Kui klassikalise juhul on PS § 32 lg-s 1 sätestatud piirang omaniku täielikult omandist ilmajätmine, siis teatud juhtudel võib PS § 32 lg-s 1 kirjeldatud piirang olla mõeldav ka juhul kui omanik ei kaota täielikult omandit, kuid piirang mõjutab omandit sellise viisil, et sisuliselt muutub omandi väärtus edaspidi olematuks.¹³³ Seetõttu on küsitav, kas juhul kui isikul endal puuduvad õiguslikud võimalused nõude maksmapanekuks, kuid ka nõude loovutamine on keelatud, muutub isikule kuuluv nõue majanduslikult väärtusetuks viisil, et oleks võimalik tuvastada omandi kaotus. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld ei jäta siiski nõude omanikku nõudest täielikult ilma ega muuda seda väärtusetuks. Nõude loovutamise keeld ei avalda otsest mõju kahju hüvitamise nõude väärtusele endale. Üksnes kõige intensiivsemad riived kvalifitseeruvad omandi võõrandamiseks.¹³⁴ Autori hinnangul ei ole riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld käsitletav nii intensiivse riivena, mis tingiks omandiõiguse kaotuse. Sama põhimõte kehtib ka kui omanik ei saa nõuet realiseerida.

Seetõttu on nõude loovutamise keelu kontekstis võimalik rääkida üksnes omandiõiguse kitsendustest. PS § 32 lg 2 kohaselt tuleb omandiõiguse kitsendused sätestada seadusega.¹³⁵ Omandi kitsendused puudutavad nii omandi käsutamist, kasutamist kui ka valdamist. Nõudeõiguse loovutamine kujutab endast nõudeõiguse omajale kuuluva omandi käsutamist, mistõttu piirab riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld omandi, s.o nõudeõiguse käsutamist. Avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld muudab omandiõiguse käsutamise õiguslikult võimatuks. Tegemist on omandi kitsendamisega, mille regulatsioon peab olema sätestatud seaduse tasandil. Seetõttu riivab PS § 32 kaitseala olukord, kus riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist reguleeriv normistik puudub. Seega asub autor seisukohale, et riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise regulatsiooni puudumine kujutab endast PS § 32 riivet.

2.3. Riive legitiimne eesmärk

Ükski põhiõigus ei ole absoluutse iseloomuga, s.t kõiki põhiõigusi on võimalik erinevate huvide, väärtuste või õiguste kaitseks piirata. Põhiõiguste piirangu lubatavus sõltub sellest, kas piirangul on legitiimne eesmärk ning kas piirang on eesmärgi suhtes proportsionaalne.

¹³³ Eelkõige nn majanduslik kriteerium, vt. A. Kelli § 32/p 5.1.2 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹³⁴ Samas.

¹³⁵ Samas, p 7.

Piirangu legitiimne eesmärk peab olema seotud avaliku huvi või põhiõiguste kaitsega laiemalt. Erinevate põhiõiguste piirangud on lubatud erinevas ulatuses. Piiranguklausli ulatus sõltub sellest, millist liiki piiranguklausliga on tegemist. Lähtuvalt piiranguklauslist jaotuvad põhiõigused lihtsa seadusereservatsiooniga, kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga ja nullreservatsiooniga põhiõigusteks.¹³⁶ Seega tuleb esmalt välja selgitada, millise piiranguklausliga põhiõigus on PS § 25.

PS § 25 grammatilisel tõlgendamisel võib asuda seisukohale, et tegemist on reservatsioonita põhiõigusega. PS § 25 ei sätesta, millistest kriteeriumitest lähtudes võib PS §-s 25 sätestatud hüvitispõhiõigust piirata. Sellisel juhul oleks PS §-s 25 sätestatud põhiõiguse piirang lubatud üksnes mõne teise põhiõiguse, põhivabaduse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Siiski on nii Riigikohtu halduskollegium, põhiseaduse kommenteeritud väljaande autorid kui ka Rait Maruste asunud seisukohale, et hoolimata sätte sõnastusest on ka PS § 25 lihtreservatsiooniga põhiõigus.¹³⁷ Tunnustades PS §-i 25 kui reservatsioonita põhiõigust jääks sellisel juhul tähelepanu alt välja eelkõige võimu teostamisega kaasnevate riskide õiglane jaotamine¹³⁸, samuti oleks täiendava regulatsiooni puudumine vastuolus õigusriigi põhimõtetega.¹³⁹

Sellest tulenevalt on hoolimata PS § 25 sõnastusest, seadusandja kohustatud kahju hüvitamisega seonduvaid aspekte reguleerima seaduse tasandil.¹⁴⁰ Lihtreservatsiooniga piirangu puhul on legitiimne iga eesmärk, mis ei ole otseselt põhiseadusega vastuolus.¹⁴¹

Omandipõhiõiguse piirangu legitiimsete eesmärkide sätestamine oleneb PS §-s 32 sätestatud piiranguklauslist. PS § 32 lg 2 kohaselt tuleb omandi kitsendused sätestada seaduses. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. PS § 32 lg 2 sätestab sellega lihtsa seadusereservatsiooni, millest tulenevalt on PS § 32 lg-s 2 sätestatud juhul omandipõhiõiguse riive lubatud kõigi legitiimsete eesmärkide korral, mis ei ole otseselt põhiseadusega vastuolus.

Piirangu esimese legitiimse eesmärgina toob autor välja riigi ja kohaliku omavalitsuse raha sihipärase ja säästva kasutamise põhimõtte. Konkreetse kahju hüvitise väljamaksmisel on oluline, et seda kasutatakse eesmärgipäraselt, s.o üksnes selle isiku õiguste heastamiseks, kelle subjektiivseid õigusi avaliku võimu kandja tegevus rikkus. Riigi eelarvevahendite

¹³⁶ M. Ernits. II peatükk, sissejuhatus/p 8. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹³⁷ R. Maruste (viide 128), lk 418; I. Pilving § 25/p 3 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9); RKHKo 3-3-1-84-12, p 49.

¹³⁸ I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. Juridica 1999, nr 8.

¹³⁹ R. Maruste (viide 128), lk 416.

¹⁴⁰ Sama: E.Andresen (viide 1), lk 9.

¹⁴¹ M. Ernits. II peatükk, sissejuhatus/p 8.1. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

sihipärast ja säästvat kasutamist on ka kohtupraktikas käsitletud avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise nõude loovutamise piirangu legitiimse eesmärgina.¹⁴²

Riigi finantshuvide sätestamist legitiimse eesmärgina on kehtiva kohtupraktika kohaselt peetud võimalikuks ning lubatavaks eesmärgiks ka muudel juhtudel, lisaks käesolevas töös käsitletavale piirangule.¹⁴³ Autori hinnangul on mõistetav, et riik peab tema käsutuses olevate rahaliste vahendite kasutamisel lähtuma nende eesmärgipärasest kasutamisest. Samuti tuleb riigi rahalisi vahendeid kasutada säästvalt. Vastupidine tegevus võib ohustada riigi majanduslikku tasakaalu ning tekitada põhjendamatuid kulusi, mida tuleb hiljem muude vahendite arvelt katta. Õiguskirjanduses on leitud, et riigi raha ebaotstarbeka kasutamise tulemusel võivad finantsvahendite puudujäägi käes kannatada teised olulised valdkonnad.¹⁴⁴ Lisaks kohtupraktikale peetakse ka õiguskirjanduses finantsvahendite eesmärgipärast kasutamist legitiimseks eesmärgiks avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piirangu õigustusena.¹⁴⁵

Autori hinnangul seondub riigi raha eesmärgipärase ja säästva kasutamisega ka nõuete üleostmise problemaatika, mis tahes-tahtmata suurendaks riigile kuuluvate finantsvahendite eesmärgipärase kasutamise ohtu. Nõuete üleostmisel on kirjeldatud olukord kerge tekkima. Seenduvalt riigi rahaliste vahendite otstarbeka kasutamisega on nimetatud asjaolule tähelepanu pööratud ka õiguskirjanduses.¹⁴⁶ Halduskohtumenetluse seadustiku kommentaarides ei ole siiski täpsemalt avatud seisukohti, millistest aspektidest lähtudes on kirjeldatud seisukohale asutud. Autor leiab, et nõuete üleostmise puhul saab riskigrupina käsitleda eelkõige isikuid, kellel ei ole rahaliste võimaluste puudumise tõttu võimalik oma õigusi kaitsta. Sellisel juhul on oht, et sundolukorra tõttu peavad isikud neile kuuluvad nõuded nõude üleostjale müüma. Nõude müük võib aga aset leida väiksema raha eest, kui on nõude tegelik väärtus. Kirjeldatud olukorra tulemusena suureneb veelgi oht, et avaliku võimu kandjale ettenähtud eelarvelisi vahendeid kasutatakse ebaotstarbekalt ja seda üksnes seetõttu, et isikud, kes ei oma piisavaid rahalisi võimalusi, on sattunud sundolukorda. Sellisel juhul esineb oht, et kahju kannatanud isikule ei saa kogu tekkinud kahju hüvitatud.

Eeltoodust tulenevalt on autori hinnangul riigi raha sihipärane ja säästlik kasutamine käsitletav legitiimse eesmärgina. Avalikkuse huvi on suunatud sellele, et riigi raha kasutatakse

¹⁴² RKHKo 3-3-1-77-07, p 9, p 10; RKHKo 3-3-1-69-11; TlnRnKo 3-04-318, p 8.

¹⁴³ RKHKo 3-3-1-85-09, p 121; RKPJKo 3-4-1-3-11, p 46.2; RKPJKo 3-4-1-23-11, p 59.

¹⁴⁴ I. Pilving § 25/p 1.2 - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁴⁵ R. Lind, R. Piir § 29/I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

¹⁴⁶ Samas.

mõistlikult, st üksnes konkreetse isiku õiguste heastamiseks, kelle subjektiivseid õigusi avaliku võimu kandja rikkus. Riigi raha sihipärase kasutamise eesmärgiks on avaliku huvi laiem kaitsmine. Samuti ei ole tegemist põhiseadusega vastuolus oleva eesmärgiga.

PS § 25 piirangu teise legitiimse eesmärgina saab autori hinnangul käsitleda nii õiguskirjanduses kui ka kehtivas kohtupraktikas välja toodud eesmärki kaitsta üksnes selle isiku õigusi, kellele avaliku võimu kandja oma tegevusega kahju tekitas ehk kelle subjektiivseid õigusi avaliku võimu kandja tegevus rikkus.¹⁴⁷ Nimelt on kahju hüvitamise eesmärgiks isiku subjektiivsete õiguste rikkumisest tuleneva kahju heastamine, mis saab olla suunatud üksnes algele kannatanule. Autor leiab, et tegemist on legitiimse eesmärgiga. Avaliku võimu eesmärgiks ning ülesandeks peabki olema isiku subjektiivsete õiguste kaitsmine võimalikult efektiivselt. Muuhulgas hõlmab see ka eesmärgipärast kahju hüvitamist. Samuti väljendab see eesmärk avaliku võimu kandja kohustust hüvitada enda tekitatud kahju. Tegemist ei ole põhiseadusega vastuolus oleva eesmärgiga, mistõttu on see kooskõlas PS §-s 25 sätestatud piiranguklauslitega.

2.4. Riive põhiseaduspärasus

2.4.1. Sobivus

Abinõu on sobiv, kui ta soodustab piirangu aluseks olevat legitiimset eesmärki. Seejuures ei ole vajalik, et abinõu saavutaks seatud eesmärgi täie kindlusega.¹⁴⁸ Alljärgnevalt analüüsib autor, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld on sobiv abinõu eelpool väljatoodud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks.

Esmalt käsitleb autor abinõu sobivust riigi rahaliste vahendite eesmärgipärase ja säästva kasutamise kontekstis. Õiguskirjanduses on leitud, et kui legitiimne eesmärk seondub majanduslike põhjendustega, ei hõlma kohtu otsustuspädevus nende sobivuse hindamist.¹⁴⁹ Tõepoolest on riigi eelarve ning majandusega seotud otsuste tegemine seadusandja pädevuses ning nimetatud otsuste sisuline hindamine ei kuulu õigusteaduse valdkonda. Seetõttu on autori hinnangul sobivaks vahendiks iga majanduslik meede, mis võimaldab eesmärki saavutada. Autori hinnangul aitab avalik-õiguslike nõuete loovutamise piirang kahtlemata kaasa ka kulude optimeerimisele. Samuti on sellisel juhul välistatud, et avaliku võimu kandja peaks

¹⁴⁷ Samas; TlnHKo 3-10-756, p 2; RKHKo 3-3-1-77-07, p 9, p 10.

¹⁴⁸ M. Ernits § 11/p 3.1. - Ü. Madise jt (koost) (viide 111).

¹⁴⁹ R. Maruste (viide 128), lk 273.

kahju hüvitama isikule, kes on saanud nõude selle ostmise teel. Seetõttu leiab autor, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld aitab avalike vahendite otstarbeka ja säästva kasutamise eesmärki saavutada ning on seetõttu sobilik meede.

Järgnevalt analüüsib autor nõuete loovutamise keelu sobivust kahju kannatanud isiku õiguste kaitse raames. Autori hinnangul on avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete keelu näol tegemist sobiva vahendiga. Nõuete loovutamise keeld aitab tagada, et kahju kannatanud isik ise esitab kahju hüvitamise nõude. Sellisel juhul on ka avaliku võimu kandjale selge, kelle subjektiivseid õigusi on avaliku võimu kandja tegevus rikkunud ning kellele tuleb kahju hüvitada. Kuivõrd nõuete loovutamise keeld välistab selle, et algse kahju kannatanu asemel saaks nõude esitada muu isik, aitab absoluutne keeld isiku õiguste kaitse aspekti saavutada. Seetõttu on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld sobilik meede.

Eeltoodust tulenevalt asub autor seega seisukohale, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld on sobilik meede kõigi eespool kirjeldatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks nii PS § 25 kui ka PS § 32 kontekstis.

2.4.2. Vajalikkus

Vajalikkuse kriteeriumi puhul tuleb kontrollida, kas legitiimset eesmärki oleks võimalik saavutada mõne muu, isiku õigusi vähem piirava, kuid sama tõhusa vahendiga.¹⁵⁰ Autor annab hinnangu, kas leidub õiguslikke meetmeid, mis riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeluga võrdväärselt suudaksid tagada eelpool kirjeldatud legitiimsete eesmärkide saavutamise.

Käesoleval juhul on legitiimsete eesmärkide saavutamise vahendiks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise absoluutne keeld. Seega oleks sama efektiivseks vahendiks meede, mis samuti välistaks avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete ülemineku täielikult, kuid piiraks isiku õigusi vähem. Autor leiab, et vähem piiravamaks meetmeks saaks olla konkreetsete loovutamise piirangute sätestamine seaduses. Siiski ei oleks nimetatud juhul tegemist sama efektiivse vahendiga, kuivõrd see ei taga nõuete loovutamise absoluutset keeldu. Seetõttu ei ole need meetmed omavahel asendatavad.

¹⁵⁰ M. Ernits § 11/p 3.2. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

Autori hinnangul on raske ette kujutada, milline sama efektiivne, kuid vähem piiravam meede võiks sätestatud eesmärgi sama edukalt tagada. Kuivõrd tegemist on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise absoluutse keeluga, on juba tegemist kõige efektiivsema meetmega. Seetõttu leiab autor, et käesoleval juhul puuduvad isikute õigusi vähem piiravad, kuid sama efektiivsed meetmed sätestatud legitiimsete eesmärkide tagamiseks.

2.4.3. Mõõdupärasus

Mõõdukuse hindamisel tuleb omavahel hinnata riivatavat põhiõigust ja teiselt poolt riivet õigustavaid põhjuseid.¹⁵¹ Hindamisel tuleb omavahel kaaluda riive intensiivsust ning legitiimse eesmärgi tähtsust.¹⁵² Kodanike ja avaliku võimu omavahelises võrdluses tuleb esimeste õigusi tõlgendada laiendavalt ja viimaseid kitsendavalt.¹⁵³ Erinevate põrkuvate huvide puhul on võimalus kas piirata mõlemaid põrkuvaid huve ja leida nendevaheline sobiv tasakaal või piirata ühe huvi teise kasuks.¹⁵⁴ Eelneva analüüsi põhjal leidis autor, et analüüsitav meede, s.o avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete piirang on sobiv ja vajalik vahend eelpool välja toodud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks. Seega hindab autor alljärgnevalt, kas sätestatud piirang on PS § 25 ning PS § 32 kontekstis mõõdukas. Selle jaoks hindab autor üheltpoolt põhiõiguse riivet ning teiselt poolt piirangu legitiimseid eesmärgi. Süsteemsuse huvides analüüsib autor esmalt riigi rahaliste vahendite otstarbekat kasutamist. Seejärel keskendub autor piirangu teisele legitiimsele eesmärgile.

Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb esmalt välja selgitada, kas tegemist on intensiivse riivega ehk kui oluliselt sekkub avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete keeld PS § 25 kaitsealasse. Autor leiab, et PS § 25 raames on tegemist intensiivse riivega kuna, olukordades, kus nõuete loovutamine osutub isiku kaitse seisukohast vajalikuks, välistatakse piirangu tagajärjel täielikult kahju hüvitamise nõude esitamise võimalus või raskendatakse seda oluliselt. Kuivõrd avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine tulebki kõne alla eelkõige olukordades, kus isikul endal puuduvad võimalused ja vahendid kahju nõude esitamiseks, välistab nõude loovutamise keeld sellistel juhtudel kahju hüvitise sissenõudmise täielikult. Samuti iseloomustab riive intensiivsust keelu absoluutne iseloom. Seega on loovutamise keelu näol tegemist intensiivse riivega.

¹⁵¹ Samas, p 3.4.

¹⁵² Samas, p 3.

¹⁵³ R. Maruste (viide 128), lk 249.

¹⁵⁴ R. Maruste (viide 128), lk 251.

Ka PS § 32 puhul tuleb esmalt välja selgitada kaitseala riive intensiivsuse aste. Avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld piirab nõuete käsutamist täielikult, kuna seaduses on sätestatud nõuete loovutamise absoluutne keeld. Autori hinnangul on seetõttu tegemist intensiivse riivega, kuna omandi kui tähtsa põhiõiguse käsutamine on täielikult välistatud.

Järgnevalt analüüsib autor, kas põhiõiguste riive on proportsionaalne. Riigi seisukohast vaadatuna, on kahtlemata oluline hoida riigieelarve tasakaalus ning kasutada avaliku võimu kandja käsutuses olevaid rahalisi vahendeid selleks ettenähtud eesmärgi tarbeks. Teisest küljest välistab riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise keeld konkreetsetel juhtudel isiku võimaluse esitada kahju hüvitamise nõue riigi vastu. Autori hinnangul ei kaalu kirjeldatud eesmärk üles isiku õiguste piirangut. Sealjuures peab valitsus arvestama ka suurenenud võivate kuludega. Kuigi riigi fiskaalsete huvidega arvestamine on riigi toimise seisukohalt kindlasti oluline aspekt, ei saa see õigustada subjektiivsete õiguste ulatuslikku piirangut. Isiku olulise põhiõiguse kaitse ei saa sõltuda riigi rahaliste vahendite olemasolust. Riigieelarve planeerimine on prognoosotsus. Juhul, kui konkreetse asutuse või ministeeriumi eelarves puudub vajalik summa kahju hüvitise väljamaksmiseks, on summa võimalik leida eelarve reservidest.¹⁵⁵ Samuti taunib Eesti Advokatuur hüvitispõhiõiguse intensiivse riive õigustamist riigi eelarve vahendite otstarbeka kasutamise põhimõttega.¹⁵⁶ Riigi rahanduslike huvide kaitsmise eesmärk võib viia olukorrani, kus kirjeldatud eesmärk eirab fakti, et ka avalik võim peab enda tekitatud kahju eest vastutama sarnaselt teiste õigussubjektidega.¹⁵⁷ Seda seetõttu, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu tõttu jääb riigil täitmata kahju hüvitamise kohustus. Lisaks ei õigusta isiku piirangut ka hirm võimaliku nõuetega kauplemise turu tekkimise ees. Autor seab kahtluse alla, et riigivastutusõiguslikud kahju hüvitamise nõuded võiksid sellise turu moodusta. Samuti ei pruugi tekkinud nõuded olla nii suure varalise väärtusega, et nende üleostmine oleks majanduslikult soodne. Seevastu aga kahju hüvitamise nõuete omanikud, kellele on nõude loovutamine keelatud, võivad kehtestatud piirangu tõttu jääda täielikult kahju hüvitisest ilma. Seega ei kaalu minimaalne võimalus, et nõuetega kauplemine omaette turu moodustaks üles isiku õiguste kahjustamist. Autor lisab täiendavalt, et kuivõrd riigi raha säästliku ja otstarbeka kasutamise taga peitub

¹⁵⁵ Sama põhimõte on sätestatud nt. Vabariigi Valitsuse määruse nr 215 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud lepinguvälise kahjunõude menetlemise, kompenseerimise ning kahjuhüvitisest loobumise korra” § 6 lg-s 2.

¹⁵⁶ Osalemine õigusloomes 2010.a - Arvutivõrgus: <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/osalemine-oigusloomes/2010>. Konkreetne seisukoht ei ole siiski esitatud avalik-õiguslike nõuete loovutamise kontekstis.

¹⁵⁷ E. Andresen. The Law Aids the Vigilant, Not the Negligent: The Obligation to Use Primary Legal Remedies under Estonian State Liability Law. *Juridica International* 2010, lk 119.

majanduslik meede, siis on autori hinnangul riigil seetõttu paindlikumad vahendid eelarve tasakaalus hoidmiseks, kui seda on isikul, kellel avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamine võib olla ainuke võimalus, et oma kahju hüvitamise nõudeõigus realiseerida.

Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu põhjendusena võib autori hinnangul välja tuua argumendi, et kehtivas õiguses on seaduse tasandil reguleeritud muu õiguslik instituut, mis õigustab avalik-õiguslike nõuete loovutamise keeldu. Sellise instituudina on võimalik käsitleda menetlusõiguslikku esinduse instituuti. Kuivõrd eesmärgiks on õiguste kaitse, siis on esinduse instituudi kaudu võimalik kaitsta oma õigusi ka neil, kellel endal puuduvad selleks võimalused ja oskused. Samuti on sellisel juhul õiguste kaitse võimalik nii, et nõuet ei pea üle andma.

Esindaja abi kasutamist halduskohtumenetluses reguleerib HKMS §-d 31-36. Halduskohtumenetluse seadustikus sätestatu kohaselt on võimalik nii seadusjärgse kui ka volitatud esindaja abi kasutamine. HMS § 13 võimaldab esindaja abi kasutamist ka haldusmenetluses, lubades nii seadusjärgse kui ka lepingulise esindaja kasutamist.¹⁵⁸ Kui üldjuhul on esindaja kasutamine võimalik kõigi haldusmenetluse vormide puhul, siis erandid võib sätestada seadus, mil menetlusosaliselt eeldatakse menetluses osalemist isiklikult või üksnes seadusjärgse esindaja kaudu.¹⁵⁹

Esinduse korral ei lähe nõudeõiguse omand esindajale üle, vaid esindajal on üksnes volitus olemasolev nõue menetlusõiguslikult maksma panna. Nõude loovutamise puhul vahetab nõudeõigus omanikku ning nõude algne omaja ei mängi enam õiguslikus tähenduses rolli. Hoolimata nõude algse omaniku erinevast positsioonist nõude loovutamise ja esinduse instituudi puhul, on autori hinnangul võimalik, et esinduse instituut seondub samade õiguse kaitse aspektidega, millega nõude loovutamine.

Nõude loovutamise puhul on enamasti tegemist õiguse tasu eest üleminekuga. Samuti asus autor käesoleva magistritöö piiritlemisel seisukohale, et isiku õigused vajavad erilist kaitset just siis, kui tegemist on avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude tasu eest loovutamisega. Makstud tasu hüvitamine on seejärel võimalik hiljem, kahju hüvitamise nõude õigusliku kaitse teel. Ka esindusõiguse puhul on mõeldav, et advokaadi esindajatasu seatakse sõltuvusse kahju hüvitamise nõudest. Advokatuuri seaduse § 61 lg 1 p 3 kohaselt võib

¹⁵⁸ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt (viide 38), lk 76.

¹⁵⁹ Samas. Esindust reguleerivate üldsätete osas kohaldub tsiviilseadustiku üldosa seadus, vt. samas, lk 76; HMS § 13 lg 3.

esindaja poolt saadav tasu olla määratud osana kliendi kasust, mida ta saab õigusteenuse osutamise tõttu (osatasu).¹⁶⁰ Selles osas võib saadavat tasu võrrelda tasuga, mida isik saab nõude loovutamise eest. Advokatuuri seadus ei sätesta osatasu kokku leppimise osas täiendavaid piiranguid.¹⁶¹

Autori hinnangul ei taga esinduse instituut võrreldes nõude loovutamise instituudiga isiku põhiõiguste kaitset samal tasemel. Esmalt võib esindaja abi kasutamine tuua endaga kaasa täiendavad lisakulud. Kuludeks võivad olla menetluskulud, sõltuvalt sellest, millist menetlusvormi kasutatakse ja esindaja enda tasu. Esindaja tasu sätestamine osatasuna kliendi kasust ei garanteeri, et nimetatud osatasu katab kõik esindaja tasuks vajalikud kulud. Seega ületab nõudeõiguse realiseerimisest saadav kasu kantud kulusi, mis ei saa olla isiku õiguste kaitse seisukohalt aktsepteeritav. Sellisel juhul tekib ikkagi olukord, kus isiku õigused jäävad kaitseta, kuna isikul endal puudub võimalus oma õigusi realiseerida. Seevastu juhtudel, kus nõude loovutamine toimub näiteks võla katteks, ei täida esindaja tasu määramine osatasuna sama rolli, mis kahju hüvitamine nõude loovutamise. Eeltoodust tulenevalt ei leidu autori hinnangul esinduse instituuti analüüsides argumente, mis õigustaksid avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piirangut.

Järgnevalt analüüsib autor avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete piirangut teise legitiimse eesmärgi raames. Autori hinnangul ei ole piirang seonduvalt legitiimse eesmärgiga mõõdukas. Autor leiab, et absoluutse piirangu kehtestamisel ei võeta piisavalt arvesse asjaolu, et olukordades, mis autori hinnangul tingivad avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamise, ongi kahju kannatanud isikule hüvitise maksmine võimalik üksnes pärast kahju hüvitamise nõude loovutamist, s.o kolmanda isiku kaudu. Seetõttu tekib olukord, kus loovutamise piirangu tagajärjel jääb kahju hüvitis välja maksmata. Kirjeldatud olukorra tekkimine tekitab isikule rohkem kahju kui eesmärk võimaldada kahju hüvitise väljamaksmist üksnes sellele isikule, kelle subjektiivseid õigusi rikuti. Autor leiab, et riigivastutusõiguses on keskseks eesmärgiks isiku õiguste kaitse laiemalt. Seega on autori hinnangul riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise absoluutse keelu näol tegemist ebaproportsionaalse sekkumisega isiku õiguste kaitsesse.

¹⁶⁰ RT I, 21.06.2014, 50.

¹⁶¹ Saksa õiguses on osatasus kokkuleppimine lubatud üksnes piiratud juhtudel, kui vastasel korral ei oleks klient võimeline esindajale tasuma ning see omakorda välistaks kliendil võimaluse oma õiguste kohtulikuks kaitseks, vt. M. Kilian. Das Gesetz zur Neuregelung des Verbots der Vereinbarungen von Erfolgshonoraren. Neue Juristische Wochenschrift 2008, nr 27, lk 1905.

Lisaks ei saa autori hinnangul olla subjektiivsete õiguste rikkumise fakt keelu põhjenduseks. Subjektiivne õigus võimaldab selle omajal nõuda teistelt isikutelt kindlat tegevust või tegevusetust, et oma huvide realiseerimine tagada. Subjektiivne avalik õigus võimaldab esitada käitumisnõude riigi vastu.¹⁶² Subjektiivse õiguse aluseks saab olla õigusnorm, mis konkreetse õiguse annab.¹⁶³ Nimetatud õigusnorm määrab ka ära, milline konkreetne kahju on sättest tuleneva subjektiivse õiguse rikkumise korral hüvitatav. Sellega arvestamine on eriti oluline subjektiivsete õiguste rikkumise korral, kuivõrd subjektiivsed õigused kujutavad endast erilist isiklikku sidet õiguse ja selle omaja vahel.

Subjektiivne õigus ise ei kujuta endast üksnes avalikule õigusele omast instituuti. Isiku subjektiivne suhe konkreetse õigusesse ei teki üksnes avalik-õiguslikus suhtes, vaid samamoodi ka eraõiguses. Subjektiivsele õigusele vastandub objektiivne õigus. Kui objektiivne õigus hõlmab kirjapandud norme, seaduse sätteid, siis subjektiivne õigus iseloomustab isiku suhet konkreetse õigusnormi. Subjektiivset õigust eristab objektiivsest õigusest see, et subjektiivset õigust on isikul võimalik menetluslikult kaitsta.¹⁶⁴ Järelikult on subjektiivsete õiguste tekkimine võimalik nii era- kui ka avalik-õiguslikus suhtes. Erinevus seisneb üksnes õigustatud ja kohustatud isikus. Kui tsiviilõigussuhtes on mõlemaks pooleks eraõiguslik juriidiline või füüsiline isik, siis avalik-õiguslikus suhtes on kohustatud pooleks avaliku võimu kandja.¹⁶⁵

Haldusõiguse erisus tuleneb sellest, et kahju hüvitamise kohustuse peamiseks eelduseks on isiku subjektiivsete õiguste rikkumine. Olukord, kus avaliku võimu kandja tegevus on õigusvastane, kuid sellega ei rikuta isiku subjektiivseid õigusi, ei anna küll alust kahju hüvitamiseks, kuid ei muuda subjektiivsete õiguste rikkumise fakti kui kahju hüvitamise nõudeõiguse tekkimise eeldust. Seetõttu ei ole autori hinnangul veenev argument, et avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise nõuete loovutamine on lubamatu, kuivõrd kahju hüvitamise eesmärgiks on kaitsta isikut, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud. Üksnes subjektiivsete õiguste rikkumise aspekt ei saa määratleda loovutamise keeldu. Autor leiab, et loovutamise piirang saab tuleneda konkreetse õigussuhte enda iseloomust.

¹⁶² E. Vene. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. *Juridica* 2000, nr 5, lk 332.

¹⁶³ TlnRnKo 3-08-112, p 22.

¹⁶⁴ Subjektiivse ja objektiivse õiguse eristamisest lähtub ka põhiseadus, vt. M. Ernits II peatükk, sissejuhatus/p 2.1.2. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁶⁵ M. Ernits II peatükk, sissejuhatus/p 4.2. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9). Sama seisukoht: H. de Wall (viide 15), lk 38.

Eeltoodu põhjal asub autor seisukohale, et avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld riivab nii PS § 25 kui ka PS § 32 kaitsealasid. Tegemist on ebaproportsionaalse piiranguga, mistõttu on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubava regulatsiooni puudumine põhiseadusega vastuolus.

2.5. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine PS § 14 raames

2.5.1. PS § 14 kaitseala

Õigus korraldusele ja menetlusele on sätestatud PS §-s 14. Esmalt tuleb märkida, et riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise kontekstis tuleb PS § 14 sätestatud regulatsiooni pidada subsidiaarseks võrreldes eelpool väljatoodud põhiõigustega. Autor peab silmas seda, et subjektiivset õigust avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamisele ei saa tuleneda üksnes PS §-st 14 olukorras, kus materiaalsoigus nõude loovutamise võimalust ette ei näe.¹⁶⁶

Eelnevalt leidis autor, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine on hõlmatud PS § 25 ja PS § 32 kaitsealadega. Nimetatud põhiõiguste analüüs näitas, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist sätestava materiaalsoigusliku regulatsiooni keeld kujutab endast PS § 25 ja PS § 32 riivet. Proportsionaalsuse analüüs näitas, et tegemist on ebaproportsionaalse riivega. Just PS § 25 ning PS § 32 kontekstis on PS §-s 14 sätestatud põhiõigust korraldusele ja menetlusele peetud eriti oluliseks.¹⁶⁷ Autori hinnangul on seetõttu kohane analüüsida ka PS §-i 14 ning välja selgitada, kas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld riivab PS § 14 kaitseala. Esmalt tuleb analüüsida, kas avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine on nimetatud põhiõiguse kaitsealaga hõlmatud.

PS §-st 14 on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selgesõnaliselt tuletanud konkreetse subjektiivse õiguse – üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.¹⁶⁸ Tegemist on aktiivse tegevuse nõudega, millele vastandub subjektiivne õigus. Teisest küljest on riigivõimule jäetud diskretsioon selles osas, millise regulatsiooni abil talle pandud kohustust

¹⁶⁶ Ka R. Alexy leiab, et PS § 14 saab rakendada ainult koosmõjus teiste põhiõigustega. R. Alexy (viide 117), lk 73. Sama põhimõtet on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium väljendanud VEB Fondi kaasuses, vt RKPJKo 3-4-1-4-12, p 62.

¹⁶⁷ M. Ernits § 14/p 3.1. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-1-03, p 12.

täita. Oluliseks on peetud eelkõige vastava õigusliku keskkonna loomist.¹⁶⁹ PS §-ga 14 seondult on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused, tagades nii isiku õiguste tõhusa kaitse.¹⁷⁰ Lisaks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium pidanud PS § 14 kontekstis vajalikuks tasakaaluka süsteemi loomist, mis tagab kohase tasakaalu põrkuvate õiguste vahel.¹⁷¹ Euroopa Inimõiguste Kaitse Konventsiooni kontekstis reguleerivad menetluslikke õigusi artiklid 6 ja 13. Tsiviilõiguslike vaidluste puhul on kohaseks sätteks EIÕK artikkel 6. Muude vaidluste puhul rakendub EIÕK artikkel 13.¹⁷² EIÕK artikli 13 kontekstis on rõhutatud, et siseriiklik õiguskaitsevahend peab olema efektiivne ja ka reaalselt õiguste kaitsele kaasa aitama.¹⁷³

Seega kuulub PS § 14 kaitsealasse ka kohase menetluse loomine PS § 25 ja PS § 32 kaitseks. Kuivõrd avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine kuulub samuti PS § 25 ja PS § 32 kaitsealadesse, siis on kahju hüvitamise nõuete loovutamiseks loodava regulatsiooni loomine põhiõiguste kaitse seisukohalt vajalik. Riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise lubamise eesmärgiks on isiku õiguste kaitse. Nimetatud kaitset saab kõige paremini teostada juhul, kui nõude uuel omanikul on võimalik kahju hüvitamise taotluse esitamine avaliku võimu kandjale või kaebuse esitamine kohtule. Nimetatud aspektidest lähtub autor ka PS § 14 kaitseala määratlemisel. Seega kuulub nimetatud regulatsioon PS § 14 kaitsealasse. PS § 14 isikuline kaitseala on hõlmatud nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikutega.

2.5.2. PS § 14 kaitseala riive

PS § 14 kaitseala riiveks on selle iga ebasoodus mõjutamine. Üldjuhul esineb PS § 14 riive juhul, kui seadusandja on oma tegevusetuse tõttu jätnud vastava menetlusõigusliku

¹⁶⁹ R. Maruste (viide 128), lk 295.

¹⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-4-03, p 16; sama põhimõtet korratud: RKPJKo 3-4-1-13-12, p-s 41.

¹⁷¹ RKPJKo 3-4-1-4-03, p 17.

¹⁷² A. Crgic, Z. Mataga, M. Longar, A. Vilfan (viide 131), lk 23.

¹⁷³ M. Kujer. Effective remedies as a fundamental right. Seminar on human rights and access to justice in the EU. Barcelona, 2012, lk 5. – Arvutivõrgus: http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20BCN%2028-29%20April%202014/Outline_Lecture_Effective_Remedies_KUIJER_Martin.pdf, lk 5. Artiklile on viidanud ka Riigikohus, vt. RKHKo 3-3-1-85-09, p 73, 74.

regulatsiooni kehtestamata.¹⁷⁴ Samas võib PS § 14 riive seisneda ka selles, et seadusandja sätestatud regulatsioon on ebapiisav ehk seadusandja on teinud liiga vähe.¹⁷⁵

Järgnevalt analüüsib autor, kas kehtivas õiguses puudub menetlusõiguslik regulatsioon, mis tagab isiku õiguste kaitse eelpool kirjeldatud aspektidest lähtuvalt juhul, kui toimub riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine. Sellise regulatsioon piiramine kujutab endast põhiõiguse korraldusele ja menetlusele riivet.

Käesoleva magistritöö esimeses peatükis läbi viidud analüüs kehtiva õiguse kohta näitas, et puudub sõnaselge regulatsioon, mis lubaks kaebuse või kahju hüvitamise taotluse esitamist isikul, kes on avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude omandanud nõude loovutamise teel. Nimetatud sätted puuduvad nii riigivastutuse seaduses, haldusmenetluse seaduses kui ka halduskohtumenetluse seadustikus. Siiski leidis autor magistritöö esimese peatüki alapeatükis 1.1.3., et kehtivat HKMS § 44 lg-t 1 on võimalik tõlgendada nii, et see hõlmab kaebuse esitamise õigust ka juhul, kui halduskohtule esitab kaebuse isik, kes on riigivastutusõigusliku kahju hüvitamise nõude omandanud nõude loovutamise kaudu.

Autor leidis, et sellise järelduse tegemist võimaldab HKMS § 44 lg 1 koostoimes HKMS § 44 lg-ga 2. Lisaks viitas autor halduskohtumenetluse seadustiku seletuskirjale, mille kohaselt on seaduses sätestatud juhtudel võimalik halduskohtusse kaebuse esitamine ka muudel seaduses sätestatud juhtudel. Autor jääb eelnevalt väljendatud seisukoha juurde ning seetõttu ei saa väita, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise tagajärjel saadud kahju hüvitamise kaebuse esitamine halduskohtule on välistatud. Autori hinnangul on vastupidine seisukoht tuletatav HKMS § 44 lg 1 ja HKMS § 44 lg 2 tõlgendamisel. Autori hinnangul kohaldub sama seisukoht ka haldusmenetluse seadusele. HMS § 1 sätestab seaduse ülesandena isiku õiguste kaitse tagamise. Samuti lähtub HMS § 109 isiku õiguste kaitsest. Seega on autori hinnangul põhjendatud asuda seisukohale, et PS § 14 piirangu puhul ei saa rääkida menetlusõigusliku regulatsiooni täielikust puudmisest.

Seevastu nagu eelnevalt mainitud, võib PS § 14 riive seisneda ka ebapiisavas regulatsioonis. Ebapiisavat regulatsiooni on riivena käsitletud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.¹⁷⁶ Autor leiab, et käesoleval juhul seisnebki PS § 14 riive ebapiisavas menetlusõiguslikus regulatsioonis. Autor leiab, et kaebeõiguse ning taotluse esitamise õiguse

¹⁷⁴ M. Ernits § 14/p 3.4. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁷⁵ Samas, p 3.5.

¹⁷⁶ RKHKo 3-4-1-15-07.

tuletamine tõlgendamise teel ei ole põhiõiguste kaitse seisukohalt piisavad. Riigivastutusõiguses reguleerib kahju hüvitamise taotluse esitamist RVastS § 17. Ka nimetatud paragrahv ei sätesta konkreetseid isikuid, kes võivad esitada kahju hüvitamise taotluse. Kuigi RVastS § 1 lg 1 mainib ka õiguste kaitset, ei ole see autori hinnangul piisav PS § 14 kaitseala riive vältimiseks.

Autori hinnangul on ka käesoleval juhul kohaldatava Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohad lahendis 3-4-1-15-07. Nimetatud lahendis leidis kolleegium, et eriseaduses sisalduv eriregulatsioon peab olema sellise täpsusastmega, mis tagab isikule samaväärse õiguskaitse võrreldes haldusmenetluse seadusega.¹⁷⁷ Autor leiab, et seetõttu tuleks nii halduskohtumenetluse seadustikus, haldusmenetluse seaduses kui ka riigivastutuse seaduses sätestada *expressis verbis*, et avalik-õigusliku kahju hüvitamise taotluse või halduskohtusse kaebuse esitamise võimalus on ka isikul, kes on riigivastutusõigusliku nõude omandanud loovutamise teel. Autori hinnangul on täpne sõnastus oluline ka seetõttu, et õiguspraktikas on valitsev seisukoht, et halduskohtusse saab kaebuse esitada üksnes isik, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud. Seega oleks autori hinnangul nimetatud normi sätestamine vajalik ka õigusselguse huvides. Seega leiab autor, et täpse regulatsiooni puudumine kujutab endast PS § 14 kaitseala riivet.

Tulenevalt asjaolust, et tegemist on soorituspõhiõigusega, puudub meede, mille materiaalselt põhiseaduspärasust oleks võimalik kontrollida.¹⁷⁸ Seetõttu on vastuolu põhiseadusega võimalik tuvastada PS § 14 riive tagajärjel.

PS-st 3 tuleneb põhimõte, et põhiõiguste teostamise seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja.¹⁷⁹ Nimetatud põhimõtte järgimine on eriti oluline juhul, kui piiratakse isikute põhiõigusi. Riive intensiivsus määrab ära regulatsiooni põhjalikkuse ulatuse.¹⁸⁰ Isikute subjektiivseid õigusi olulisel määral mõjutavad piirangud tuleb kehtestada seaduse tasandil.¹⁸¹ Eelneva põhiõiguste analüüsi tulemusena asus autor seisukohale, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld kujutab endast PS § 25, PS § 32 ning PS § 14 kaitsealade ebaproportsionaalset piirangut. Autori hinnangul tuleb seetõttu avalik-õiguslike

¹⁷⁷ Samas, p 18.

¹⁷⁸ M. Ernits § 14/p 3.5. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁷⁹ K. Merusk jt (juhtivautor) § 3/p 2.3.1.1. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9). Sama põhimõte (*die Wesentlichkeitstheorie*) on kasutusel saksa õiguses: H. de Wall (viide 4), lk 95.

¹⁸⁰ K. Merusk jt (juhtivautor) § 3/p 2.3.1.1. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁸¹ Tuleneb seaduse reservatsiooni põhimõttest: RKHKo 3-3-1-41-06, p 21, 22.

kahju hüvitamise nõuete loovutamist reguleerida seaduse tasandil. Järgnevas peatükis analüüsib autor, millised materiaalõiguslikud regulatsioonid võiksid kõne alla tulla.

3. VÕIMALIKUD VARIANDID RIIGIVASTUTUSÕIGUSLIKE KAHJU HÜVITAMISE NÕUETE LOOVUTAMISE REGULATSIOONI KEHTESTAMISEKS

3.1. Tsiviilõigusliku nõuete loovutamise regulatsiooni rakendamine avalikus õiguses

Õiguse eesmärgiks ei ole ja ei peakski olema era- ja avaliku õiguse teineteisest eraldamine määramatusse kaugusesse. Pigem on järjest enam võetud suund kahe õigusharu teineteisele lähendamisele. Saksa õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et era- ja avalik õigus toimivad eelkõige koos ning omavahelises koostoimes.¹⁸² Eesti õiguskirjanduses on era- ja avaliku õiguse ühtlustamist vajalikuks peetud näiteks kohtumenetlusõiguses.¹⁸³

Kehtiva materiaal- ning menetlusõiguse regulatsiooni analüüs kinnitas käesoleva magistritöö sissejuhatuses esitatud seisukohta, et kehtivas õiguses puudub riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubav regulatsioon. Samuti leidis autor riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu põhiseaduslikke aspekte analüüsides, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise täielik keeld on vastuolus PS §-ga 25, §-ga 32 ja PS §-ga 14. Eeltoodust tulenevalt on autori hinnangul vajalik reguleerida riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist seaduse tasandil. Selle jaoks näeb autor kahte võimalust: tsiviilõigusliku nõuete loovutamise regulatsiooni rakendamine analoogia korras või eraldiseisva regulatsiooni sätestamine riigivastutuse seaduses. Hoolimata vastolust PS §-ga 14 piirdub autor üksnes materiaalõigusliku regulatsiooni analüüsiga. Käesolevas alapeatükis analüüsib autor esmalt kas võlaõigusseaduses sätestatud nõuete loovutamise regulatsiooni rakendamine analoogia korras oleks võimalik ja lubatav avalikus õiguses.

Eraõiguslike sätete rakendamises avalik-õiguslike suhete reguleerimisel ei ole midagi eriskummalist. Seda kinnitab näiteks Riigikohtu 2006. aasta analüüs eraõiguse normide rakendamise kohta Riigikohtu halduskolleeegiumi praktikas.¹⁸⁴ Sama seisukohta kinnitab ka riigivastutuse seadus ise. RVastS § 7 lg 4 leiab aktiivset rakendust halduskohtute praktikas. Näiteks on kahju mõiste sarnane era- ja avalikus õiguses. Kahju liikide määratlemisel

¹⁸² H.Köhler (viide 16), lk 7-8.

¹⁸³ V. Saarmets (viide 61), lk 13, viide 43.

¹⁸⁴ M.Vutt. Eraõiguse normid rakendamine Riigikohtu halduskolleeegiumi praktikas. Tartu, 2006.

lähtutakse mõlemas õigusvaldkonnas samades põhimõtetest.¹⁸⁵ Lisaks leiavad riigivastutusõiguses rakendamist eraõiguses tuntud üldised kahju hüvitamise põhimõtted, nagu näiteks normi eesmärgi teooria ja kahju hüvitamise eesmärk ning funktsioon.

Avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamist ei ole alati peetud avalikus õiguses seaduse tasandil võimalikuks.¹⁸⁶ Näite saab tuua ka Eesti õigusest. Nõukogude õiguses puudus eraldi riigivastutuse seadus. Avaliku võimu kandja ja üksikisiku vahelised vaidlused lahendati ENSV Tsiviilkoodeksi, täpsemalt deliktiõiguse alusel.¹⁸⁷ Saksa õiguses on mindud veelgi kaugemal ning peetud eraõiguslike sätete rakendamist põhimõtteliselt lubatavaks ka avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise korral. Siiski tuleb sätete rakendamisel võtta arvesse avalik-õiguslike suhete erisusi.¹⁸⁸ Seetõttu on kahju hüvitamise õigust käsitletud eelkõige eraõigusesse kuuluva instituudina. See põhjendab ka asjaolu, miks riigivastutusõiguse välja kujundamisel võeti eeskujuks eelkõige eraõiguslikud normid. Võlaõigusseaduses sätestatud deliktiõiguse ning riigivastutusõiguse sarnasusi võib täheldada näiteks kahju suurenemise vältimise koosseisudes.¹⁸⁹

Autori hinnangul on tsiviilõiguslike sätete rakendamisel avalikus õiguses oluline teha vahet, kas eraõiguslikke sätteid kohaldatakse normi koosseisu eeldustele või õiguslikule tagajärjele. Autor leiab, et üksnes mehhaaniline eraõiguslike normide rakendamine avalikus õiguses, ei saa olla piisavaks. Nimelt kehtib avalikus õiguses laiaulatuslikum isiku õiguste ja vabaduste kaitse põhimõte kui eraõiguses. Avaliku võimu kandjad on põhiõiguste adressaadid ning on seetõttu kohustatud pöörama oma tegevuses põhiõiguste kaitsele suuremat tähelepanu. Seetõttu saab avalik-õiguslik tegevus lähtuda üksnes konkreetsest seaduslikust alusest. Isiku õigustesse ja vabadustesse sekkumine seab eelduseks volitusnormi olemasolu. Autori hinnangul ei saa nimetatud seaduslikku alust võtta üle eraõigusest, vaid see tuleb eraldi sätestada avaliku õiguse valdkonda kuulavas seaduses.

¹⁸⁵ M. Laaring (viide 5), lk 28.

¹⁸⁶ I. Pilving - § 25/p 1.2. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

¹⁸⁷ Avaliku võimu kandja tekitatud kahju hüvitamist ENSV Tsiviilkoodeksi alusel on Tallinna Ringkonnakohus analüüsinud nt lahendis 3-10-1003.

¹⁸⁸ OVG Münster: Unwirksamkeit der Abtretung einer Gebührenforderung durch Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur. Neue Verwaltungsrecht Zeitschrift – Rechtsprechungs – Report 2014, nr 1-2, lk 12. Sama seisukohta on väljendatud juba varasemas kohtupraktikas: Abtretung öffentlichrechtlicher Zahlungsansprüche. Neue Juristische Wochenschrift 1993, nr 7, lk 1610. Viidatud kaasuses loovutas avaliku võimu kandja nõude eraisiku vastu pangale. Sama põhimõtet korratud: Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima halduskohtu 25.06.2003 haldusasjas 8 C 12/02.

¹⁸⁹ M. Laaring (viide 5), lk 30.

Väljendatud seisukohale on asunud ka saksa õiguskirjanduses. Sealses kirjanduses on leitud, et eraõiguslike õigusnormide rakendamine avalikus õiguses analoogia alusel laieneb eelkõige tagajärgedele ning välistatud on analoogia laienemine seaduslikule alusele.¹⁹⁰ Näitena on käsitletud olukorda, kus avalik-õiguslik hoiu regulatsioon, mis iseenesest toetub tsiviilõiguslikule regulatsioonile, ei reguleeri analoogia alusel siiski aluseid, millal halduorgan tohib asja hoiule võtta, vaid üksnes tagajärgi, kui asi on juba hoiule võetud.¹⁹¹ Seega toetab toodud näide autori seisukohta, et tsiviilõiguses kehtiv regulatsioon ei saa asendada riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni aluseid avalikus-õiguses.¹⁹²

Autori hinnangul nähtub sama seisukoht ka kehtivast õigusest. Võlaõigusseaduses sätestatud kahju hüvitamise regulatsioon, mis leiab rakendamist ka riigivastutusõiguses, hõlmab üksnes õiguslikke tagajärgi, s.o juba tekkinud kahjuga seonduvat. Seaduslik alus, mis sätestab kahju hüvitamise koosseisu eeldused on aga eraldiseisvalt reguleeritud riigivastutuse seaduses. Hoolimata sellest, et halduskohus on lisaks võlaõigusseaduse kahju hüvitamise sätetele, millele riigivastutuse seadus otseselt viitab, lähtunud ka muudest võlaõigusseaduses sätestatud deliktilise kahju hüvitamise sätetest,¹⁹³ ei ole nimetatud sätete alusel võimalik välja tuua, millistel juhtudel isiku subjektiivseid õigusi on rikutud. Rikkumise aluseks on eraldiseisev avalik-õiguslik norm. Eraõiguse sätete rakendamist peetakse üksnes selgitavaks, mitte eraldiseisvaid õiguslikke aluseid loovaks.¹⁹⁴

Lisaks võib esineda olukordi, kus eraõiguslikud sätted ei näe ette kahju hüvitamise võimalust, kuid selline rikkumine leiab aset avalikus õiguses. Isikute õiguste kaitse paremaks tagamiseks on sellisel juhul vajalik konkreetse sätte kehtestamine eraldi regulatsioonina avalikus õiguses.¹⁹⁵ Seetõttu on autori hinnangul põhjendatud hetkel valitsev seisukoht, et eraõiguslike nõuete loovutamise sätted ei loo õiguslikku alust avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamiseks. Seega vajab avalik õigus eraldiseisvat õiguslikku alust. Autori hinnangul ei asenda konkreetse seadusliku aluse olemasolu üksnes viited eraõiguslikele sätetele.¹⁹⁶

¹⁹⁰ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa, 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004, lk 38.

¹⁹¹ Samas.

¹⁹² Ka erialakirjanduses on nõuete loovutamist käsitletud tagajärgedele suunatud õigusliku konstellatsioonina, vt. H. de Wall (viide 15), lk 496.

¹⁹³ TrtHKo 3-07-166.

¹⁹⁴ M. Laaring (viide 5), lk 32.

¹⁹⁵ Samas, lk 41.

¹⁹⁶ Eraõigusliku kahju hüvitamise ja riigivastutusõiguse olemuslikku erinevust on täheldanud ka Mait Laaring, vt. samas, lk 11.

Erialakirjanduses on leitud, et üksnes asjaolu, et tsiviilõiguslikku instituuti üldiselt tunnustatakse avalikus õiguses, ei õigusta automaatselt eraõiguslike sätete kasutamist konkreetse tsiviilõigusliku instituudi reguleerimisel. Eraõiguslike sätete rakendamine analoogia korras saab olla võimalik üksnes juhul, kui konkreetse instituudi avalik-õiguslik ja eraõiguslik vorm on sarnased.¹⁹⁷ Käesoleva töö uurimisobjektiks olev nõuete loovutamise instituut on samuti eraõiguslik instituut, mis leiab rakendust ka avalikus õiguses. Autori hinnangul ei ole nimetatud instituudi avalik-õiguslik ja eraõiguslik vorm siiski sarnased, mistõttu ei ole ka põhjendatud tsiviilõiguslike sätete automaatne rakendamine avalikus õiguses.

Alljärgnevalt analüüsib autor, millistest aspektidest vaadatuna erineb nõuete loovutamine eraõiguses nõuete loovutamisest avalikus õiguses. Lisaks õiguslike aluste erinevale funktsioonile era- ja avalikus õiguses, tuleb eraõiguslike normide rakendamisel avalikus õiguses tähelepanu pöörata ka eraõiguslike ja avalik-õiguslike suhete erisustele. Eraõiguslike normide rakendamise keerukust on esiletoodud ka kehtiva riigivastutuse seaduse kohaldamisel.¹⁹⁸ Lisaks on õiguskirjanduses tähelepanu pööratud sellele, et normi eesmärgi teooria era- ja avalikus õiguses võib olla erinev, lähtuvalt kahe õigusharu sisulistest erinevustest.¹⁹⁹

Eraõiguses valitseb pooltevaheline võrdsussuhe. Avalik-õiguslikku õigussuhet iseloomustab seevastu subordinatsioonisuhe. Näiteks ei peetud just pooltevahelise alluvussuhte tõttu nõukogude-aegses õiguses lubatavaks, et avalikus õiguses rakendatakse tsiviilõiguslikku regulatsiooni.²⁰⁰ Õiguskirjanduses on avaliku ja eraõiguse eristamisel valitsevaks teooriaks modifitseeritud subjektiteooria, mis eristab era- ja avalikku õigust sõltuvalt õigusvaidluse aluseks olevatest normidest. Juhul kui norm kohustab avaliku võimu kandjat, tuleb õigusvaidlus lahendada halduskohtus. Vastupidisel juhul on pädevaks kohtuks tsiviilvaidlusi lahendav kohus.²⁰¹

Sellest tulenevalt erinevad ka poolte positsioonid ning poolte kaitse ulatus konkreetsetes õigussuhtes.²⁰² Nii erialakirjandus kui ka kehtiv õigus toetavad seisukohta, et nõude

¹⁹⁷ Samas, lk 88.

¹⁹⁸ Samas, lk 32.

¹⁹⁹ Samas, lk 28; E. Andresen (viide 1), lk 34.

²⁰⁰ J. Ananjeva (viide 84), lk 15.

²⁰¹ W. Schwabe. B. Finkel. Lernen mit Fällen. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht. Materielles Recht und Klausurenlehre. Richard Boorberg Verlag, 6., ümbertöötatud väljaanne, 2013, lk 17.

²⁰² Samas.

loovutamise piirangu eesmärgiks on võlgniku kaitsmine, kuivõrd võlgnikul puudub võimalus nõude üleandmist õiguslikult mõjutada.²⁰³ Autori leiab, et tulenevalt võlgniku erinevast positsioonist on ka võlgniku kaitse ulatus era- ja avalikus õiguses erinev. Eraõiguses on võlgniku kaitse oluline, kuivõrd lepinguvabaduse põhimõttest tulenevalt on võlasuhtes vajalik mõlema poole kaitse. Siiski on olukord mõnevõrra erinev avalik-õiguslikus suhtes. Avalikus õiguses on nõ võlgniku positsioonil avaliku võimu kandja, kelle võimupositsioon on suurem ning sellest tulenevalt peaks ka tema kaitse ulatus olema väiksem. Nimetatud seisukohta arvesse võttes, peaks justkui olema avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni puhul lubatud loovutamine ulatuslikumalt kui eraõiguses.

Samaaegselt on siiski erinevad ka mõlemas õigusharus kaitstavad huvid. Kui eraõigus lähtub üksikisiku huvist, siis avalik-õiguslik suhe kaitseb lisaks avalikku huvi.²⁰⁴ Avaliku võimu kandjal on kohustus kaaluda iga diskretsiooniotsuse korral omavahel era- ning avalikku huvi.²⁰⁵ Kuigi erahuvi peaks üksikisiku kaitse seisukohalt olema justkui kaalukam, ei tähenda see seda, et avalik huvi tuleb automaatselt jätta tahaplaanile. Seetõttu leiab autor, et üksnes erahuvi kaitse ei anna alust väga laiaulatuslikule riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsioonile avalikus õiguses, kuivõrd avaliku võimu kandja peab siiski oma tegutsemises ka avalikku huvi silmas pidama. Kuivõrd aga avalik huvi mängib avalik-õiguslikes suhetes suuremat rolli ning era- ja avalik õigus oma olemuselt teineteisest erinevad, on autori hinnangul põhjendatud rakendada riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise korral teistsugust regulatsiooni kui tsiviilõiguses.²⁰⁶ Autori hinnangul nähtub seega eeltoodust, et nõuete loovutamisel era- ning avalik-õiguslikus suhtes on olulisi erisusi, mistõttu ei ole põhjendatud eraõiguslike sätete rakendamine riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise reguleerimisel. Seega erinevad nõude loovutamise eraõiguslik ja avalik-õiguslik vorm.

Era- ning avaliku õiguse erisusi on arvesse võetud ka halduskohtumenetluse seadustiku viimase põhjaliku revisjoni käigus. Oluline on, et võrreldes varem kehtinud halduskohtumenetluse seadustikuga on loobutud üldviitest tsiviilkohtumenetluse seadustikule. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätted tulevad kehtiva HKMS § 1 kohaselt rakendamisele üksnes siis, kui nendele on seaduses konkreetselt viidatud. Halduskohtumenetluse seadustiku kommentaaris on välja toodud oluline põhimõte, mille kohaselt peab tsiviilkohtumenetluse

²⁰³ Käsitletud käesoleva magistritöö punktis 1.2.

²⁰⁴ W. Schwabe. B. Finkel (viide 202), lk 17.

²⁰⁵ De Wall (viide 15), lk 38.

²⁰⁶ Samas, lk 29.

seadustikku lugema „haldusprotsessi keeles”, võttes arvesse tsiviil- ning halduskohtumenetluse sisulisi erinevusi.²⁰⁷ Tsiviilkohtumenetluse ja halduskohtumenetluse seadustik on jäetud ühetaoliseks üksnes nende paragrahvide puhul, kus sisuline eristamisvajadus puudub.²⁰⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi praktika anlüüsis kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamise kohta haldusasjades on samuti rõhutatud, et eraõigusliku normi kohaldamata jätmine avalik-õiguslikus suhtes on põhjendatud siis, kui see ei oleks kooskõlas avalik-õigusliku suhte olemusega.²⁰⁹

Lisaks teenib eelpool kirjeldatud lahendusviis autori hinnangul õigusselguse huve. Siinkohal on võimalik leida eelkõige paralleele kirjeldatud halduskohtumenetlusõiguse viimase suure revisjoniga. Paljud sätted mõlemas menetlusseadustikus kattuvad nii sisulises kui ka vormilises mõttes. Hoolimata sellest peeti vajalikuks ja mõistlikuks loobuda üldviitest tsiviilkohtumenetluse seadustikule ning reguleerida ka olemuslikult sarnaseid sätteid eraldi paragrahvides. Autor leiab, et ka avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni sätestamisel tuleb lähtuda samadest normitehnilistest eesmärkidest. Nimetatud nõue tuleneb ka eelpool kirjeldatud avalikus õiguses üldiselt kehtivast seadusliku aluse ehk volitusnormi põhimõttest.

Lisaks tuleb tähelepanu pöörata sellele, millistel juhtudel üldse normide rakendamine analoogia korras lubatav on. Juhul, kui konkreetne õiguslik küsimus on seadusandja poolt jäetud teadlikult reguleerimata, ei ole normide rakendamine analoogia korras lubatud.²¹⁰ Analüüsides riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist, on autori hinnangul põhjendatud asuda seisukohale, et tegemist on seadusandja poolt jäetud teadliku õiguslüngaga, mida ei saa sisustada eraõiguslike normidega analoogia korras. Autori hinnangul on see järeldatav asjaolust, et õiguslike küsimuste korral, mil seadusandja on soovinud riigivastutuse seaduses rakendada eraõiguslikke norme analoogia korras, on sellele viidatud seaduses endas. Nii on seadusandja näiteks pidanud lubatavaks eraõiguslike kahju hüvitamise normide rakendamist riigivastutusõiguses. Kuivõrd samaaegselt puudub riigivastutuse seaduses viide eraõiguslikule nõuete loovutamise regulatsioonile, võib autori hinnangul sellest järeldada, et tegemist on seadusandja teadliku valikuga välistada eraõiguslike normide rakendamine riigivastutusõiguslike nõuete loovutamisele. See toetab

²⁰⁷ R. Narits, I. Pilving § 1/p III 2 – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

²⁰⁸ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (viide 11), lk 4.

²⁰⁹ M.Vutt. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades (Riigikohtu halduskolleegiumi praktika põhjal). Tartu, 2007, lk 4. Konkreetsel juhul oli tegu VÕS § 127 lg 2 kohaldamisega avalikus õiguses.

²¹⁰ De Wall (viide 15), lk 82.

autori seisukohta, et avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise reguleerimiseks tuleb avalikus õiguses sätestada eraldi norm.

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et eraõiguslike nõuete loovutamist reguleerivaid sätteid ei saa avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni puhul rakendada. Seetõttu on vajalik eraldiseisva regulatsiooni sätestamine avalikus õiguses. Kuivõrd uue riigivastutuse seaduse eelnõusse on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubav säte lisatud, analüüsib autor alljärgnevalt nimetatud sätet.

3.2. Riigikogu menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu SE 821

Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse reguleerimine on seega võimalik üksnes juhul, kui seadusandja näeb seaduse tasandil ette eraldi normi, mis nimetatud kahju hüvitamise nõuete loovutamist reguleerib. Nii nagu õigusjärgluse korral üldiselt, peab ka avalik-õiguslike nõuete loovutamise korral eksisteerima õiguslik alus, mis õiguse üleandmise sätestab. Lisaks peab konkreetne õigus olema üleantav. Riigikogu menetluses oleva uue riigivastutuse seaduse eelnõu näeb ette avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni. Nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas on nõuete loovutamise välistamise ühe argumendina toodud välja just õigusliku aluse puudumine. Seetõttu on igati tervitatav, et uus riigivastutuse seaduse eelnõu hädavajaliku õigusliku aluse sätestab.²¹¹ Kuivõrd magistritöö eesmärgiga on hõlmatud ka millised nõuded ning millistel tingimustel loovutatavad olema peaksid, on oluline alljärgnevalt analüüsida eelnõus sätestatud normi riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise lubatavuse kohta. Seda tehes annab autor omapoolse hinnangu kehtestatavale regulatsioonile.

Seaduses sätestatud õiguslik alus peab olema piisavalt täpselt reguleeritud, et tagada isiku õiguste efektiivne kaitse. Autori hinnangul on menetluses olevas seaduseelnõus sätestatud avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete regulatsioon üsna pealiskaudselt. Vastuseid tekkinud küsimustele ei anna ka eelnõu seletuskiri, milles puudub põhjalikum riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsiooni analüüs. Autori hinnangul tekib sellisel juhul olukord, kus nimetatud regulatsiooni rakendamine praktikas võib tekitada raskusi ning probleemkohad tuleb lahendada kohtupraktikas. Sellise olukorra tekkimine ei saa olla uue regulatsiooni kehtestamise korral seadusandja eesmärgiks.

²¹¹ TlnHKo 3-07-1211.

Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubava sätte lisamist seaduseelnõusse on põhjendatud eelkõige praktikas tõusetunud sellekohase probleemiga.²¹² Eelnõu koostajad on pidanud vajalikuks antud probleem lahendada riigivastutusõiguslike nõuete loovutamise üldpõhimõtte kehtestamisega. Ajendiks on ka soov sätestada konkreetne seaduslik alus riigivastutusõiguslike nõuete loovutamiseks, mis siia maani on seadusest puudunud ning mida kohtupraktikas on peetud loovutamise lubatavuse üheks vältimatuks eelduseks.²¹³ Seaduseelnõu kohaselt on välditud analoogia kohaldamist võlaõigusseaduses sätestatud nõude loovutamise regulatsiooniga.²¹⁴ Seega ühtib eelnõu koostajate seisukoht autori seisukohaga osas, mis puudutab eraõiguslike sätete rakendamist riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete seadusliku alusena. Samuti toetab autor eelnõu autorite seisukohta, et praktikas tõusetunud avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise problemaatika vajab lahendust seaduse tasemel.

Riigivastutuse seaduse eelnõu kohaselt on riigivastutusunõuete loovutamise üldine põhimõte sõnastatud alljärgnevalt: „Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on lubatud loovutada § 2 lg 1 punktides 6 ja 7 nimetatud nõudeid, kui vastasel korral jääksid isiku õigused kaitseta.”²¹⁵ Seaduseelnõu kohaselt on lubatud loovutada kahju hüvitamise ja alusetult saadud asja või raha tagastamise nõuded. Välistatud on primaarnõuete loovutamine.²¹⁶

Seenduvalt avalik-õiguslike nõuete loovutamise objektiga märgib autor järgmist. Autor nõustub seisukohaga, et primaarnõuete loovutamine tuleks välistada. Loovutatavad peaksid olema eelkõige üksnes varalised õigused. Seevastu on autori hinnangul probleemne ka mittevaralise kahju nõude loovutamine, mille väljamõistmist riigivastutuse seadus samuti võimaldab. Autor jääb käesoleva töö raames väljendatud seisukoha juurde, et mittevaralise kahju tekkimise aluseks olevaid tundmusi ei saa teisele isikule üle anda. Kuivõrd nimetatud asjaolude väljaselgitamine on mittevaralise kahju nõude rahuldamise vältimatuks eelduseks, ei ole üleantava nõude maksmapanek nõude uuel omanikul võimalik. Just nõude maksmapaneku võimalikkus on avalik-õigusliku kahju hüvitamise nõude loovutamise lubamise mõte. Seetõttu tuleks autori hinnangul seaduseelnõus täpsustada, millist konkreetset kahju liiki puudutav nõudeõigus kuulub loovutamisele. Seda seetõttu, et tegemist on

²¹² Riigivastutuse seaduse eelnõu (viide 7), lk 3.

²¹³ Samas.

²¹⁴ Samas.

²¹⁵ Samas.

²¹⁶ Samas.

üldosasse kuuluva sättega, mistõttu võib muidu jääda ekslik mulje, et lubatud on loovutada kõiki riigivastutuse seaduses reguleeritud kahju hüvitamise nõudeid.

Lisaks ei täpsusta seaduseelnõu kuidas suhestub avalik-õiguslike nõuete loovutamise aspektist vaadatuna kahju hüvitamise üldkoosseis (RVastS § 7) seaduses sätestatud kahju hüvitamise erikoosseisudesse. Autor peab silmas seda, et vastamist vajab ka küsimus, kas näiteks õigustloova aktiga, õigusemõistmisel tekitatud kahju nõudeõigus ning õiguspärase haldusakti andmise või toiminguga tagajärjel tekkinud kahju hüvitamise nõudeõigus on samuti loovutatavad üldises korras. Sõnaselgelt välistab seaduseelnõu seletuskiri primaarnõuete loovutamise, kuid ei selgita, kas kirjeldatud kahju hüvitamise nõuded hõlmavad ka erikoosseise.²¹⁷ Heites pilgu seaduse süstemaatikale, ei pruugi olla välistatud, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõude loovutamise sätted rakenduvad ka kahju hüvitamise erikoosseisudele. Eelnõu kohaselt paikneb nõude loovutamist sätestav paragrahv seaduse üldosas, sätestades nõuete loovutamise lubatavuse kui üldpõhimõtte.²¹⁸

RVastS § 14 sätestab eeldused, millal isik võib nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist. Muuhulgas sätestab RVastS § 14 lg 1 kahju hüvitamise nõude lisaeldusena, et isik peab kuuluma õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Erinevalt riigivastutusõigusliku kahju hüvitamise nõude üldkoosseisust, tuleb lisaks subjektiivsete õiguste rikkumisele teha kindlaks, kas isik kuulus nimetatud gruppi. Seega on tegemist lisaeldusega, mis määrab ära kahju hüvitise väljamõistmise võimalikkuse. Autori hinnangul oleks RVastS § 14 lg 1 alusel tekkinud kahju hüvitamise nõude loovutamine võimalik üksnes juhul, kui ka nõude uus omanik kuulub eriliselt kannatanud isikute rühma ehk kui on täidetud ka RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud lisaeldus. Ülejäänud osas on tegemist varalise kahjuga, mis peaks olema loovutatav. Seetõttu tuleks autori hinnangul seaduseelnõu seletuskirjas täpsustada, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise üldkoosseis kuulub kohaldamisele ka RVastS § 14 lg 1 puhul, kuid seda üksnes piiratud tingimustes, st RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud lisaelduse täitmisel.

RVastS § 15 sätestab võimalused, millal isik saab nõuda õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist. Autor leiab, et käesolev avalik-õiguslik kahju hüvitamise nõue ei saa olla loovutatav. RVastS § 15 lg 1 kohaselt võib isik nõuda kahju, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus pannud toime kuriteo. Autor on seisukohal, et nii kohtumenetlus kui ka selle

²¹⁷ Riigivastutuse seaduse eelnõu (viide 7), lk 3.

²¹⁸ Samas.

tulemusena tehtav kohtulahend, mis mõlemad võivad kahju tekkimise aluseks olla, ei ole üleantavad. Konkreetse isiku menetluslikke õigusi ega tehtavat kohtulahendit ei saa teisele isikule üle anda. Isiku menetluslikud õigused ning sellega seondult tehtav kohtulahend saavad üle minna üksnes menetlusõigusjärgluse korras. Sellisel juhul saab õigusjärglane menetluse pooleks ning tema suhtes kehtivad nii läbiviidavad menetlustoimingud kui ka kohtuotsus.

Menetlusõiguslik õigusjärglus on nii üld- kui eriõigusjärgluse korras võimalik, kuid selle aluseks peab olema eelnev materiaalsoiguslik alus, mille alusel kaebuse ese õigusjärgluse korras üle läheb. Üksnes RVastS § 15 lg-st 1 tuleneva kahju hüvitamise nõude loovutamise korral ei saa isik menetluse pooleks. Seega ei saa kehtida ka menetluslikud toimingud ega kohtulahend, mille alusel on kahju tekkinud, nõude uue võimaliku omaniku suhtes. Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et RVastS § 15 lg-st 1 tulenevat riigivastutusõiguslikku kahju hüvitamise nõuet ei ole võimalik nõude loovutamise käigus üle anda. Autori hinnangul kehtib eelpool väljatoodu ka juhul, kui kahju hüvitamise aluseks on Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt lahendatud individuaalkaebus RVastS § 15 lg 3¹ kohaselt.

Viimase riigivastutusõigusliku kahju hüvitamise erikoosseisuna näeb RVastS § 16 ette võimaluse õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamiseks. Ka RVastS § 16 puhul tekib küsimus, kas nimetatud kahju hüvitamise nõude koosseis on avalik-õiguslike nõuete loovutamise üldpõhimõttega hõlmatud. Kahju tekkimise eeldusteks on haldusakti või toimingu olemasolu, mis peavad lisaks erakordselt piirama adressaadi põhiõigusi- või vabadusi. Autor leiab, et käesoleval juhul on tegemist varalise kahju hüvitamise nõudega, mis on samuti üldpõhimõtte kohaselt loovutatav. Autor leiab, et kahju hüvitamise nõude korral on eraldatav varaline osa, mis on üleantav.

Eelnõu kohaselt on nõude loovutamine lubatud üksnes juhul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kuivõrd riigivastutuse seadus sätestab avalik-õiguslike nõuete loovutamise üldpõhimõtte, on seadusandjal edaspidi võimalik konkreetses valdkonnas sätestada nõude loovutamise piirangud eriseadustes. Sellisel juhul paikneksid nõude loovutamist reguleerivad sätted edaspidigi laiali eriseadustes, mis iseloomustab ka kehtivat seadusandlust. Seevastu on ka arusaadav, et üldnormi tasemel ei ole võimalik reguleerida kõiki erivaldkondade erisusi.

Eelnõu kohaselt on nõude loovutamine lubatud üksnes siis, kui vastasel korral jääksid isiku õigused kaitseta. Seega on seaduse eesmärgiks mitte lihtsalt avalik-õiguslike nõuete loovutamise üldpõhimõtte sätestamine, vaid isikute õiguste kaitse tõhustamine. Seevastu ei

täpsusta normi tekst, milliseid kriteeriume tuleks isiku õiguste kaitse ulatuse või võimatuse hindamisel arvesse võtta. Samuti ei ava sellekohaseid seisukohti viidatud seaduseelnõu. Autori hinnangul esineb võimalus, et isiku õigused jäävad kaitseta, eelkõige siis, kui isikul endal puuduvad rahalised võimalused oma õiguste maksmapanekuks. Kuivõrd nõude loovutamine peaks toimuma tasu eest, tagaks nõude loovutamine kolmandale isikule, et tegelikule kahju kannatanule ei jääks kahju hüvitamata.

Autor puudutab veelkord nõude loovutamise vajalikkuse temaatikat. Nõude loovutamise vajalikkus tõusetub autori hinnangul päevakorda peamiselt kahel juhul. Esiteks, kui seadus ei näe ette võimalust iseseisvat nõuet esitada. Näitena saab tuua RVastS § 10 lg 1. Nimetatud sättes viidatud kolmanda isiku nõuet tervise kahjustuse tekitamise puhul eraõiguslikud sätted ette ei näe.²¹⁹ Kirjeldatud juhul oleks olukord võimalik lahendada nõude loovutamise teel. RVastS §-st 10 on võimalik järeldada seadusandja soovi hüvitada tekkinud kahju tegelikule kandjale, s.o isikule, kes kandis tehtud kulutused. Samas on RVastS § 10 näol tegemist paragrahviga, mille alusel tegelikku kahju hüvitamise nõuet esitada võimalik ei ole. Kuigi RVastS § 10 näol on tegemist õigusliku alusega kahju hüvitamiseks, siis viitab säte just eraõiguslikele kahju hüvitamise normidele, mille abil justkui nõue maksmapanek peaks toimuma. Nagu eelnevalt mainitud puudub eraõiguses selleks materiaalõiguslik alus. RVastS §-s 10 sätestatud regulatsioonist nähtuvalt on esikohale pandud rahaliste vahendite eesmärgipärane kasutamine, s.o kahju hüvitamine tegelikule kulutuste tegijale. Seevastu ei ole kulutusi kandnud isik see, kelle subjektiivseid õigusi avaliku võimu kandja tegevus rikkunud on. Seega ei ole seadusandja sooviks olnud alati kahju hüvitamise nõude võimaldamine isikule, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud, vaid ka isikule, kes on olnud reaalsete kulutuste kandjaks.

Teiselt poolt võib kirjeldatud regulatsioonis näha ka seadusandja soovi reguleerida avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamisest võimalikult sarnaselt eraõigusliku kahju hüvitamise regulatsiooniga, jättes lõpuni kontrollimata, kas soovitud tsiviilõiguslik regulatsioon ka praktikas hüvitisnõude esitamist võimaldab. RVastS §-s 10 sätestatud regulatsioon läheb aga vastuollu nõude loovutamise keelu peamise argumendiga, s.o et avalikus õiguses saab isik esitada üksnes enda subjektiivsete õiguste rikkumisest tuleneva nõude. Seega järeldub siit, et kui kehtivas õiguses on sätestatud nõude alus, on selle esitamine võimalik ka väljaspool enda subjektiivsete õiguste rikkumist.

²¹⁹ M. Laaring (viide 5), lk 41.

Teiseks juhiks on autori hinnangul olukord, kus nõudeõiguse algsel omajal puuduvad võimalused nõude esitamiseks. Selleks, et nõue ei jääks esitamata ning isiku õiguste võimalikult laiaulatuslik kaitse tagamata, peaks olema võimalik nimetatud nõue loovutada. Isiku subjektiivsete õiguste kaitset on sellisel juhul võimalik tugevdada konkreetsete, seaduses sätestatud piirangute kaudu. Kehtestatavad piirangud ei välista nõuete loovutamist täielikult, vaid teevad selle üksnes eesmärgipärasemaks, võimaldades rohkem lähtuda konkreetse isiku õiguste kaitsest.

Ühe piiranguna oleks autori hinnangul mõeldav põhimõte, et nõude loovutamine peab olema tasuline, hõlmates sama ulatust, mis algne nõue või nõude tasuta loovutamise korral täitma sama eesmärgi, mis algne kahju hüvitamise nõue.²²⁰ Sellisel juhul oleks tagatud rikkumise aluseks oleva normi eesmärgi järgimine. Samaaegselt ei oleks nõude loovutamine aga täielikult välistatud. Sellega võetakse arvesse nii avalikku kui ka erahuvi. Näiteks kui riik on tekitanud isikule kahju, mille tagajärgede ärahoidmiseks on isik laenu võtnud, on autori hinnangul põhjendatud lubada nõude loovutamist, kuivõrd sellisel juhul on loovutamine laenu tagasimaksmise eesmärgil ning tekkinud kahju hõlmatud samast eesmärgist. Näiteks võib sellise olukorraga olla tegemist juhul, kui isik on planeerimismenetluse käigus võtnud laenu teede ja tehnorajatiste rajamiseks, kuid hiljem selgub, et avaliku võimu kandja on hoopis õigusvastaselt jätnud teostamata oma kohustuse tehnorajatiste ja teede rajamiseks, tekitades seega isikule kahju. Avaliku võimu kandja vastu tekkinud kahju hüvitamise nõude loovutamine laenuandjale oleks autori hinnangul seetõttu käesoleval juhul lubatav.

Samasuguse näitena saab käsitleda ka olukorda, kus isiku nõue avaliku võimu kandja vastu tekib maksuhalduri õigusvastase tegevuse tulemusena. Selline õigusvastane tegevus võib oluliselt kahjustada ettevõtte majandustegevust. Seega on kahju hüvitamise eesmärgiks õigusvastase tegevuse tagajärjel tekkinud ettevõtte tegevuse normaliseerimine. Juhul kui sellise tegevuse tulemusena tekkis konkreetsetel ettevõtetel võlgnevusi oma äripartnerite ees, on autori hinnangul riigi vastu tekkinud kahju hüvitamise nõude loovutamine võlausaldajatest äripartneritele lubatav. Kahju hüvitamise nõude loovutamine ning riigivastutusõigusliku kahju hüvitamine teenivad sama eesmärgi. Autor leiab, et kirjeldatud piirang välistaks ka nõuete üleostmise problemaatika, kuivõrd sellisel juhul ei oleks nõude loovutamine kahju hüvitamise aluseks oleva normi eesmärgiga hõlmatud. Samuti oleks sellisel juhul nõude loovutamine

²²⁰ Seda põhimõtet on näiteks käsitletud saksa õiguses seoses nõude loovutamisega sotsiaalõiguses, vt. E. Goericke. Die Übertragung von Sozialleistungen. Edition Wahler, Stuttgart, 2002.

olemuslikult seotud kahju hüvitamise eesmärgiga ning isiku subjektiivsete õiguste rikkumisega.

Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirjas on täpsustatud, et nõude loovutamise lubatavuse hindamisõigus on nõude adressaadil selle läbivaatamisel.²²¹ Eelnõu autorid on lisanud, et kui nõude loovutamine ei olnud nõude adressaadi hinnangul lubatav, jääb nõue rahuldamata. Lõpliku hinnangu nõude loovutamise lubatavusele annab kohus. Seega on otsus, kas kahju hüvitisnõude omandanud isikule välja maksta, jäetud avaliku võimu kandja pädevusse. Sellisel juhul on kahju hüvitamiseks kohustatud isikul võimalus keelduda kahju summa välja maksmisest üksnes seetõttu, et tema hinnangul ei olnud loovutamine lubatud.

Nõude loovutamise teingut tuleb eristada nõude aluseks olevast õigussuhetest. Nõude loovutamise lubatavuse hindamisel hinnatakse üksnes õiguse ülemineku lubatavuse aspekte. Need aspektid ei hõlma aga kahju tekkimise ja hüvitamisega seonduvat. Asjaolu, et nõudeõiguse üleminek võib teatud juhtudel olla lubamatu, ei muuda autori hinnangul ülemineku aluseks oleva nõudeõiguse iseloomu. Samuti ei saa loovutamise lubamatusest teha automaatset järeldust, et vaidlusalune nõue peaks jääma rahuldamata. Juhul, kui nõude loovutamine on lubamatu, ei ole küll uuel nõude omanikul õigust selle maksmapanekuks, kuid selline õigus säilib endiselt nõude algsel omanikul. Vastupidine seisukoht suurendaks autori hinnangul ohtu, et isiku õigused jäävad kaitseta. Tsiviilkohtute praktikas on leitud, et nõude loovutamisest teatamata jätmine kui võlgniku kaitse sätte eesmärgiks ei ole võlgnikku kohustuse täitmisest vabastada.²²² Tõepoolest ei saa välistada olukorda, kus ekslikult on üleantud nõue, mida tegelikult ei oleks tohtinud loovutada. Jättes aga sellisel juhul üksnes seetõttu nõude rahuldamata, teenib autori hinnangul vastupidised eesmärgid sellele, mille tagamiseks avalik-õiguslike nõuete loovutamise regulatsioon on seadusesse lisatud. Samuti on oluline tähelepanu pöörata avaliku võimu kandja ja üksikisiku vahelisele suhtele laiemalt. Avalik-õiguslikus suhtes on üksikisik võrreldes riigivõimuga nõrgemal positsioonil. Seega tuleb esikohale panna nõrgema poole, s.o üksikisiku kaitse.

Autor leiab, et eelpool välja toodud järeldusi ei muuda asjaolu, et lõppastmes on võimalik esitada kaebus halduskohtusse ning alles kohus otsustab lõplikult nõude loovutamise lubatavuse üle. Kohtumenetlus on aeganõudev ja kulukas, vähendades hoopis seeläbi isiku õiguste kaitse võimalust. Kui nõude adressaat otsustab nõude loovutamise lubatavuse üle, siis

²²¹ M. Laaring (viide 5), lk 41.

²²² TlnRnKo 2-10-25373.

võib see lisaks suurendada kahju hüvitise saamiseks tehtavaid kulusi. PS §-st 14 tuleneb aga nõue, et menetlus viidakse läbi võimalikult väheste kuludega.²²³ Lisaks saadab selline regulatsioon autori hinnangul signaali, et kahju hüvitamiseks kohustatud avaliku võimu kandja võib loovutamise lubamatuse korral pääseda kahju hüvitamiseks. Kuigi kahju hüvitamise eesmärgiks ei ole kahju tekitaja karistamine, ei saa sellise olukorra tekkimine olla kooskõlas isiku õiguste kaitse põhimõttega. Seega tuleks autori hinnangul seada nõude loovutamise lubatavus sõltuvusse konkreetsetest seaduses sätestatud eeldustest, mitte nõude adressaadi otsustusõigusest. Jällegi on tegemist avalik-õiguslike nõuete regulatsiooni kehtestamise algsele ideele vastupidise mõttega.

Seadus eelnõu kohaselt tuleb nõude loovutamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb avalikku huvi ja seda, mil määral võib nõude loovutamata jätmine kahjustada isiku õigusi. Kirjeldatud põhimõtte näol ei ole tegemist nõuete loovutamise instituudile eriomase printsiibiga, vaid kehtib kõigile avaliku võimu poolt teostatud piirangutele. Kui konkreetsel juhul kahjustatud isiku õigusi on lihtne määratleda, siis avalik huvi kujutab endast määratlemata õigusmõistet. Kui nõude loovutamise hindamisel on tõepoolest igakordselt hinnata era- ja avalikku huvi, võib esmalt probleeme tekitada avaliku huvi määratlemine konkreetsel juhul. Lisaks on probleemkohaks, millise konkreetse avaliku huvi kaitseks isiku õigusi piirata võib. Lisaks tekib autori hinnangul küsimus, kas selline huvide kaalumine ei peaks toimuma enne avalik-õiguslike kahju nõuete loovutamise regulatsiooni kehtestamist, mitte konkreetse loovutuse hindamisel. Autori hinnangul kuulub era- ja avaliku huvi kaalumine pigem piirangu põhiseaduspärasuse kontrolli valdkonda. Era- ja avalike huvide omavahelisest kaalumisest sõltub ka see, kas piirang on üldiselt lubatav või mitte. Seetõttu leiab autor, et seadus sättes tuleks konkreetsemalt sõnastada, millistest aspektidest sõltuvalt peaks nõude loovutamine olema lubatud.

Kuivõrd kahju hüvitamise nõude tekkimise aluseks on isiku subjektiivsete õiguste rikkumine, on oluline, et kahju hüvitamise nõude loovutamise käigus oleks tagatud tekkinud kahju hüvitamine samal tasemel, mis juhul kui isik esitaks ise kahju hüvitamise nõude. Kirjeldatud olukorda oleks võimalik tagada seaduses sätestatud piirangutega. Saksa õiguses on lubatud rahaliste sotsiaaltoetuste loovutamine juhul, kui nõude loovutamine aitab täita sama eesmärki, mis sotsiaaltoetus. Sellise olukorraga on tegemist näiteks juhul, kui isik on võtnud laenu sama eesmärgi täitmiseks, mida täidab antav sotsiaaltoetus. Sellisel juhul on sotsiaaltoetuse nõude

²²³ M. Ernits § 14/p 3.2.1.2. - Ü. Madise jt (koost) (viide 9).

loovutamine laenu tagasimaksmise eesmärgil lubatav.²²⁴ Tagamaks isiku õiguste võimalikult ulatuslikku kaitset, tuleks autori hinnangul kaaluda kirjeldatud piirangu sätestamist ka riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise kontekstis. Sellisel juhul tuleks nimetatus kokku leppida juba nõude loovutamise lepingus endas, tagades sellega, et nõude maksmapanekust või loovutamise tasu kasutatakse sihipäraselt, s.o isiku rikutud õiguste taastamiseks. Seetõttu peaks ka tasu eest loovutamise korral saadav tasu vastama tekkinud kahju suurusele.

Nõude loovutamisele kohaldatakse eraõiguses sätestatud nõude loovutamise piiranguid, st VÕS § 164 lg 1 ja VÕS § 166 sätestatud piiranguid. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt ei tohiks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamisel olla lubatud rohkem kui eraõiguses.²²⁵ Riigivastutuse seaduse eelnõus on sätestatud eraldi paragrahv, mis lubab avalikõiguslike nõuete loovutamist. Kuid nõuete loovutamise piiramisel tuleb seaduseelnõu kohaselt endiselt lähtuda võlaõigusseaduses sätestatust. Seega on siinkohal lähtutud samast loogikast, millest lähtub kehtiv riigivastutuse seadus, sätestades viite võlaõigusseadusele. Tõsi küll, käesoleval juhul ei sätesta õigusnorm ise *expressis verbis* viidet, vaid eraõiguse põhimõtete rakendamine tuleneb üksnes eelnõu seletuskirjast.

Regulatsiooni selline sõnastus ei ole autori hinnangul era- ning avaliku õiguses erisusi sätestatavate põhimõtetega kooskõlas. Eraõiguse sätteid saab avalikus õiguses peaaesjalikult rakendada üksnes õiguslike tagajärgede osas, nagu see on sätestatud kehtivas riigivastutuse seaduses. Võlaõigusseaduses sätestatud nõuete loovutamise piirangud ei reguleeri aga nõuete loovutamise tagajärgi, vaid sisulist poolt ehk küsimust, kas nõue on üleantav või mitte. Õiguse üleantavust reguleerivaid eraõiguslikke sätteid ei saa autori hinnangul automaatselt rakendada ka avalikus õiguses.

Lisaks ei nõustu autor ka seisukohaga, et avalikõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamisel ei tohiks olla lubatud enam kui tsiviilõiguses. Autori hinnangul nõuab piirangute hindamine era- ja avalikus õiguses suuremat süvenemist era- ning avaliku õiguse erisustesse. Tulenevalt juba õigusliku suhte poolteks olevate isikute erinevast positsioonist, ei saa mõlemas õigusharus rakendada samalaadseid piiranguid. Võlaõiguses sätestatud piirangud on sätestatud tulenevalt selles, et võlasuhte pooled on võrdsel positsioonil ning see eeldab ka võlgniku täiendavat kaitset. Samal ajal on avalikõiguslikus suhtes tugevamal positsioonil

²²⁴ E. Goericke (viide 221), lk 76.

²²⁵ Samas.

riik, mistõttu ei saa riigi kui kohustatud isiku kaitse olla samaväärne kui eraõiguses. Avalik-õiguslikus suhtes, kus riigile on pandud suurem kohustus isiku subjektiivsete õiguste kaitsel, peaks vastupidiselt võlaõigusele, kaitsma rohkem õigustatud isikut. Riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete piirangud peaksid autori hinnangul olema seaduse tekstis täpselt sätestatud, kuna need piiravad isiku õiguste teostamist.

Nii õiguskirjanduses kui ka kohtupraktikas on korduvalt välistatud tsiviilõiguslike sätete rakendamine avalik-õiguslike nõuete loovutamise korral. Autor leiab, et tsiviilõiguslike sätete kohaldamine ei saa olla õigustatud ka olukorras, kus õiguslik alus nõude loovutamiseks on küll reguleeritud riigivastutuse seaduse alusel, kuid sisuliselt kohaldatakse ikka eraõiguslikke nõude loovutamise sätteid. Kehtestatava regulatsiooni eesmärgiks peaks siiski olema avalik-õiguslike suhete erisusi arvestavate nõude loovutamise eelduste ning piirangute sätestamine.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja millistel tingimustel peaks riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine olema kehtivas õiguses lubatud. Käesoleva töö põhiküsimusele vastamiseks analüüsis autor kehtivat materiaals- ja menetlusõigust, hindas riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete keelu põhiseaduspärasust ning tegi omapoolseid ettepanekuid uurimisobjektiks olevate nõuete loovutamist lubava regulatsiooni kehtestamiseks. Järgnevalt esitatakse järeldused, milleni autor on magistritöö kirjutamise käigus jõudis ning lõplik seisukoht magistritöö põhieesmärgi osas.

Esimeses peatükis analüüsis autor kehtivat materiaals- ning menetlusõigust ja õiguste ülemineku aspekte. Lähtuvalt töö eesmärgist keskendus autor nii kehtiva õiguse kui ka õiguse ülemineku piirangute analüüsil nõudeõiguse loovutamisele. Kehtiva õiguse analüüs näitas, et materiaalsoigus ei reguleeri avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist. Seevastu leidis autor, et üldõigusjärgluse korras on riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete ülemineku võimalik, kuivõrd eraõiguslik üldõigusjärgluse regulatsioon leiab rakendust ka avalikus õiguses. Siiski näitas kehtiva menetlusõiguse analüüs, et haldus- ning halduskohtumenetluse kestel on õiguste ülemineku võimalik nii üld- kui ka erioigusjärgluse käigus. Seonduvalt riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete ülemineku leidis autor, et olukorras, kus avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete ülemineku on võimalik üld- kuid mitte erioigusjärgluse korras, on tegemist põhjendamatu erisusega. Peamise argumendina tõi autor välja, et isiku subjektiivsete õiguste rikkumise fakt jääb samaks nii nõuete ülemineku üld- kui ka erioigusjärgluse korras. Lisaks leidis autor, et kehtiva õiguse analüüsi pinnalt jääb silma olukord, kus riigivastutusõiguslike nõuete ülemineku on justkui võimalik menetlusõiguses, kuid ei leia reguleerimist materiaalsoiguses. Autori hinnangul ei saa selline olukord jääda kehtima.

Lisaks analüüsis autor, millistest aspektidest lähtudes tuleb hinnata õiguste ülemineku võimalikkust. Autor leidis, et eelkõige hinnata, milline suhe on õiguse omanikul õigussuhtesse ning kuidas muutub õiguse üleandmise korral selle aluseks olev õigussuhe. Eeldada tuleb seda, et õiguse varalised osad on üleantavad. Kokkuvõtvalt leidis autor, et samu kriteeriumi tuleb rakendada ka riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete üleandmise korral. Seega asus autor seisukohale, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise regulatsioon peaks leidma reguleerimist ka kehtivas õiguses.

Magistritöö teises peatükis analüüsis autor riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keelu põhiseaduslikke aspekte. Materiaalõiguslikku avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeldu analüüsis autor PS § 25 ja PS § 32 raames. Menetlusõiguslik regulatsioon leidis käsitlemist PS § 14 raames. Põhiõiguste analüüs näitas, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete keeld riivas nii PS § 25 kui ka PS § 32 kaitseala. Piirangute legitiimsete eesmärkidena tõi autor välja riigi rahaliste vahendite otstarbeka ja säästva kasutamise põhimõtte ning eesmärgi hüvitada kahju üksnes sellele isikule, kelle subjektiivseid õigusi on avaliku võimu kandja tegevus rikkunud. Põhiõiguste materiaalse põhiseaduspärasuse analüüsi tulemusena leidis autor, et loovutamise keeld on küll sobilik ja vajalik vahend nimetatud eesmärkide saavutamiseks, kuid mitte proportsionaalne. Autor leidis, et riigi saadav kasu ei kaalu üles isiku õiguste intensiivset piirangut.

Menetluslikest põhiõigustest piirdus autor üksnes PS § 14 analüüsiga. Autor leidis, et käesoleval juhul ei ole PS § 14 piiranguks menetlusõigusliku regulatsiooni täielik puudumine, kuivõrd autori hinnangul võimaldab halduskohtumenetluse seadustik kaebuse esitamist ka isikul, kelle subjektiivseid õigusi ei ole avaliku võimu kandja tegevus rikkunud. Autori hinnangul esineb aga siiski PS § 14 piirang. PS § 14 kontekstis seisneb see piisavalt täpse menetlusõigusliku regulatsiooni puudumises. Põhjendustena tõi autor välja, et nii halduskohtumenetluse seadustik, haldusmenetluse seadus kui ka riigivastutuse seadus ei sätesta täpset regulatsiooni, mis võimaldaks isikul, kes on nõude saanud nõude loovutamise teel, kahju hüvitamise taotluse või vastava kaebuse esitamist. Seega ei taga piisavalt täpse regulatsiooni puudumine isiku õiguste kaitset vajalikul määral. Kokkuvõtvalt asus autor seisukohale, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise keeld riivab ebaproportsionaalselt nii PS § 25, PS § 32 kui ka sellest tulenevalt PS § 14 kaitsealasid. Seetõttu on olukord, kus kehtivas õiguses puudub avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist lubav regulatsioon põhiseadusvastane.

Tulenevalt sellest, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete regulatsiooni puudumine on põhiseadusega vastuolus, oli käesoleva magistritöö kolmandas peatükis autori eesmärgiks teha omapoolseid ettepanekuid võimaliku nõuete loovutamise regulatsiooni kehtestamise kohta. Esmalt analüüsis autor esmalt võimalust rakendada eraõiguslikke nõuete loovutamise sätteid ka avalikus õiguses. Autor leidis, et avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamisele ei saa kohaldada tsiviilõiguslik nõuete loovutamise regulatsioon. Peamiste põhjendustena tõi autor välja, et avalikus õiguses rakendatav tsiviilõiguslik regulatsioon saab kohalduda üksnes õiguslikele tagajärgedele, mitte moodustada iseseisvat õiguslikku alust

avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamisele. Lisaks rõhutas autor era- ning avalik-õiguslike õigussuhete erinevusi, tuues välja nii võlgniku erineva positsiooni kui ka era- ning avaliku huviga arvestamise erineva vajaduse mõlema õigussuhte raames. Kokkuvõtvalt asus autor seisukohale, et üksnes eraõiguslike sätete rakendamist avalikus õiguses ei piisa ning magistritöö uurimisobjektiks olevate nõuete loovutamiseks on vajalik sätestada eraldi alus avalikus õiguses.

Kuivõrd Riigikogu menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu sisaldab uue sättena ka nõuete loovutamise regulatsioon, analüüsis autor nimetatud sätet. Riigivastutuse seaduse eelnõus on välja toodud sätte selgitus üsna tagasihoidlik. Seetõttu tõi autor välja nimetatud sätte kitsaskohti ning tegi omapoolseid ettepanekuid. Esmalt juhtis autor tähelepanu sellele, et seaduseelnõus tuleks täpsemalt ära määratleda, kas loovutatavad nõuded hõlmavad kõiki kahju liike ning kuidas suhestub kahju hüvitamise nõude loovutamise üldsäte kahju hüvitamise erisätetesse. Autor leidis, et mittevaralise kahju hüvitamise nõue loovutatav ei ole. Sama järelduse tegi autor ka RVastS § 14 ja RVastS § 15 kohta. Seevastu RVastS §-st 16 tulenev kahju hüvitamise nõude osas leidis autor, et see on loovutatav.

Lisaks analüüsis autor nõuete loovutamise piirangute kehtestamist. Autor leidis, et põhjendatud ei ole täiendavalt võlaõigusseaduses sätestatud piirangute rakendamine avalik-õiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamise piiranguna. Autor rõhutas, et nõude loovutamise piirangute näol ei ole tegemist õiguslike tagajärgede regulatsiooniga, mistõttu ei ole eraõiguslike sätete rakendamine põhjendatud. Samuti lisas autor, et tulenevalt era- ning avaliku õiguse huvide ja õiguspositsioonide erisustest, ei saa avalikus õiguses rakendada samu piiranguid, mida rakendatakse eraõiguses. Autor tegi ka omapoolse ettepanekuid, millistest nõude loovutamise piirangutest võiks lähtuda. Ühe näitena tõi autor välja olukorra, kus nõude loovutamine võiks olla lubatav üksnes juhul, kui tekkinud kahju hüvitamise nõue loovutatakse eesmärgil, mis on olemuslikult seotud algse kahju hüvitamise nõude tekkimisega. Kokkuvõtvalt leidis autor, et hädavajalik on reguleerida riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamist seaduse tasandil, kuid Riigikogu menetluses olevat seaduseelnõu võiks selles osas täpsustada.

Seenduvalt käesoleva magistritöö põhieesmärgiga leiab autor, et riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete loovutamine peaks kehtivas õiguses olema lubatav. Vastav regulatsioon tuleks sätestada eraldi normina riigivastutuse seadus. Loovutatavad saaksid olla siiski üksnes varalised kahju hüvitamise nõuded, hõlmates RVastS §-i 8 ja RVastS §-i 16 koosseise.

Autor loodab, et Riigikogu menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu jõuab peagi menetlusstaadiumist kehtivaks seaduseks ning õiguspraktikas vaieldav teema leiab seeläbi selgema lahenduse. Samuti ootab autor Riigikohtu halduskolleegiumi selgemat seisukohta uuritud küsimuses. Samuti loodab autor, et käesolev magistritöö aitas avada riigivastutusõiguslike kahju hüvitamise nõuete aspekte ning erinevaid tahke.

The assignability of claims of compensation for damages in state liability law

SUMMARY

The aim of master's thesis is to find out, whether the claims of compensation for damages should be assignable in Estonian state liability.

The aim of state liability law is to guarantee the compensation for damages, caused by the state. In order to achieve that goal, it is important that the legislation also contains respective legal remedies.²²⁶ In Estonian state liability law different remedies, in order to claim the compensation for damages, are encompassed in the state liability act (*Riigivastutuse seadus, RVastS*). The regulation of state liability act guarantees that the injured person has the possibility to claim compensation for damages.

As in other fields of law, also in the state liability law legal problems have to be solved, that are not *expressis verbis* regulated in the state liability act. The assignability of claims of compensation of damages is also one of these topics. The Estonian state liability act does not regulate that legal issue. According to state liability act, there is also a possibility to apply the regulation of private law in state liability law (*RVastS § 7 lg 4*). But according to that provision, the regulation of private law is applicable only on the legal consequences of the caused damages. Therefore, the provision of private law cannot be seen as a legal basis for the assignability of claims of compensation for damages in state liability law.

The Estonian highest court (*Riigikohus*) has not yet expressed its opinion about this legal issue. The highest court has had the chance to clear the issue about the assignability of claims of compensation for damages two times. Unfortunately the highest court avoided making any fundamental conclusions about the topic.²²⁷ In the same legal cases, the first and the second court instances stated that claims of compensation of damages in state liability law cannot be assigned. The main argumentation of the courts was that, the possibility to recourse to an administrative court is only subjected to the person whose subjective rights are violated. Courts argumentation also referred to the fact that the current legislation does not contain a legal basis for the assignability of the mentioned claims.²²⁸ It could be said that, since the

²²⁶ E. Andresen (viide 1), lk 12.

²²⁷ RKHKm 3-3-1-77-07, p 10; RKHKm 3-3-1-69-11, p 17.

²²⁸ RKHKm 3-3-1-77-07, p 3 ja p 5; RKHKm 3-3-1-69-11, p 4 ja p 6.

highest court has not expressed its opinion about the topic, the prevailing opinion of case law is that the claims of compensation for damages in the state liability law could not be assigned. The current issue is not much clearer in the legal literature. Authors like Ene Andresen and Mait Laaring claim that in certain situations, the assignability of compensation claims in state liability law should be allowed.²²⁹ The authors of the commentary of administrative procedure act follow the opinion of the case law.²³⁰ But the thorough analysis of the topic has not yet been researched.

In spite of the fact, that the current case law has precluded the assignability of the mentioned claims, the new draft legislation of state liability act entails a provision that allows the assignability of claims of compensation for damages. Therefore seems the legislature to be ready to take steps in order to bring clarity to the disputed legal issue.

Motivated by the fact, that the current legal topic has not yet been cleared in the legal literature and in the case law, the current master's thesis focuses on the question whether the claims of compensation for damages in state liability law should be assignable. Master's thesis are divided into three sections. The first section focuses on the analyze of the legislation in effect. The second part analyses constitutional aspects of the assignability of the compensation claims for damages in the state liability law. In the last part, the author focuses on the analyze of the new draft legislation of state liability act.

Before dealing with the content of assignability of compensation claims in state liability law, the main research object of master's thesis has to be emphasized. Current research topic is limited only to the pecuniary compensation claims. The author is on the opinion, that non-pecuniary compensation claims could not be assignable. The author claims that the claims of compensation for non-pecuniary damages are not assignable due to the fact that the claim consists of parts that are not assignable. The author states that the personal aspect of non-pecuniary damages does not enable the assignability of the claim. Furthermore, the compensation for non-patrimonial damage could be claimed upon wrongful degradation of dignity, damage to health, deprivation of liberty, violation of the inviolability of home or private life or the confidentiality of messages or defamation of honor or good name of the person (*RVastS § 9 lg 1*).

²²⁹ E. Andersen (viide 1), lk 30; M. Laaring (viide 5), lk 41.

²³⁰ R. Lind, R. Piir § 29/p I – K. Merusk, I. Pilving (viide 6).

Author is in the opinion, that the preconditions of non-pecuniary damages entail a personal aspect that could be described only by the person who suffered the damages in the first place. Therefor the claim on non-pecuniary damages could not be set forth before the administrative court. Non-pecuniary damages must not always be compensated in money. Also a non-monetary compensation such as apology, could be accepted as a compensation. Such non-monetary compensations cannot be transferable, which also excludes the main aim of the assignability of claims for damages in state liability law. Therefor the current research focuses only on the assignability of pecuniary claims.

The author considers that the practical necessity could be particularly highlighted in the situations, where the person who suffered a loss, has no resources or opportunities to claim the compensation itself. This situations is especially relevant, when the person lacks of necessary monetary means. The other example, where the assignability of claims could be relevant, is a situation, when the person entitled to a claim has no sufficient legal basis to claim the compensation and the assignment of the claim could be only possibility to claim a compensation. Consequently, the rights of a person require particular attention in situations where the assignment takes place for a certain fee.

As already mentioned before, the master's thesis consists of three parts. In the following sections, the author introduces main parts of the thesis and main conclusion that could be drawn. In the first part, the author analyzed current Estonian material and procedural law. In order the answer the main research question, the current legal situation had to be emphasized. Author consentrated on the aspects of two institutions of legal succession – the general legal succession and the assignment. The chapter aimed to find out how is the transferability of claims currently regulated. In order to achieve the goal, author analyzed current material and procedural law. Author also compared two regulations and aimed to draw some conclusions about the assignability of claims of compensation for damages in state liability law.

The author draw a conclusion that according to the material law the compensation claims in state liability law could be transferred only by means of legal succession, but not by means of assignment. In the procedural law, on the other hand, the transferability of rights is possible my means of legal succession and by means of assignment. Concerning the question, whether the claims of compensation for damages should be assignable, found the author that in current law the difference between the possibility to transfer claims by means of legal

succession and by means of assignment is not reasonable, because the main aspects of compensation claims stay the same in transferring the claims in both ways.

In the second sub-section was analyzed the assignability of claims in general. Author concentrated on different aspects how to assess whether a right is transferable or not. As a conclusion, author reached to a decision, that the compensation claims in state liability law can also be assignable. Author emphasized that the assignability of the mentioned claims cannot be rejected only by the argument, that the compensation claim in state liability law sets as precondition the breach of subjective rights. Furthermore, the different aspects, such as how the assignment of claim influences the legal relationship itself and also the aspects of protection of the obligated party.

In the second part of the master's thesis the author concentrated on analyzing the constitutional aspects of assignability of compensation claims for damages in the state liability law. In order to answer the question, whether compensation claims in state liability law should be assignable, it is important to emphasize, if situation, where mentioned claims are not assignable is in accordance with the Constitution of Republic of Estonia (*Eesti Vabariigi Põhiseadus, PS*). First the author stated that the material regulation of assignability of claims is covered by two fundamental rights – the right to compensation for damages (*PS* § 25) and the right to property (*PS* § 32). As to follow, the author found out, that the prohibition to assign claims of compensation for damages constitutes a breach of the right to compensation for damages and the right to property. But only on the basis of the breach of fundamental rights it cannot be determined that the prohibition of assignability is unconstitutional. Furthermore, the proportionality of the breach have to be analyzed. As legitimate goals for the prohibition, author mentioned the aim to use states financial means expedient and sustainable and the aim to compensate the damage only to the person who suffered the loss in the first place.

The proportionality test showed that the remedy – prohibition of assignment of claims of compensation for damages in state liability law – is appropriate and necessary mean in order to achieve legitimate goals. On the other, the author stated, that the restriction is not proportional towards to the legitimate goals. In author's opinion, the positive outcome of the state does not outweighs the loss suffered by the person. The state has more possibilities to choose how to keep the state's financial status in balanced. The possibility that the prohibition of assignment excludes the persons possibility to claim for compensation is not

outweighing the states assignment to keep the state's financial matters balanced. Therefore, the prohibition constitutes an unproportioned breach of right to compensation for damages and of right to property.

Concerning the right to organization and procedure (*PS § 14*), found the author that the as a restriction of the fundamental right to organization and procedure, it could not be brought out the lack of procedural rules. In the first section, the author found out that the administrative procedural code allows to have a recourse on to an administrative court also for the person who owns the claim, required by means of assignment. But the author is on the opinion, that in the context of the right to organization and procedure, the breach of the right is constituted by the the lack of a sufficiently precise legal regulation of the procedure. The author pointed out that the Administrative Procedure Code, the Administrative Procedure Act and the Public Liability Act does not specify the exact regulation, which would enable a person who has received the claim by way of assignment, to claim the damages or to request for an appeal. As a conclusion, the author stated that the prohibition of assignment of claims of compensation for damages in state liability law constitutes an unproportioned breach on fundamental rights and the current situation is therefore unconstitutional.

In the third part of thesis, the author concentrated on the analysis on possible regulation for the assignment on claims in the state liability law. First of all, the author researched a question, whether the provisions of private law could be applied in the current situation. Therefore the differences between private and public law were emphasized. Concerning the application of provisions of private law, author came to a conclusion, that these provision could not form a legal basis for the assignability of claims in public law that is in the state liability law. Main arguments were, that legal relationship in private and public differ in a way that makes the application of private law provisions as a legal basis unacceptable. In author's opinion, the assignability of claims in state liability law have to be based on a concrete legal bases stated in public law itself.

In the second sub-section the author analyzed the mentioned draft legislation of state liability act. By analyzing the draft legislation, author based it's analyze on the conclusions, drawn in the former parts of master's thesis. Author stated that the draft legislation act does not entail thorough analyze about the problematic about assignment of claims. Therefore author made some suggestions about the enacted provision in draft legislation. The main suggestions concerned the object of the assignment. Author stated that non-pecuniary claim, claim of

damage caused by legislation of general application, claim of damage caused upon administration of justice are not assignable. Whereas claim of pecuniary damage and damage caused by lawful administrative act or measure are assignable. In addition, the author analyzed the restrictions of the assignment. Author stated that it would not be correct to apply the restrictions stated in the Law of Obligations Act. The author added that since the interests in private and public law differ in a way that the same restrictions cannot be applied in two different core areas of law. The author also made counter proposals, what kind of restrictions of the assignment of claims could be foreseen in the legislation. As one example, the author pointed out the situation in which the assignment of the claim could be admissible only if the claim of the compensation for damages is assigned for the same purpose, which is linked to the initial formation of the claim for damages.

In answering the main research question of thesis, the author stated that the assignability of claims of compensation for damages should be permissible in state liability law. Respective legislation should be enacted in the State Liability Act and should cover only pecuniary claims.

The author hopes that the draft legislation of State Liability Act is to be passed as a law as soon as possible and that the highest court also expresses its opinion about the current issue. Author also hopes that current master's thesis has helped to notice some new aspects about the topic of assignability of claims of compensation for damages in state liability law.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N. jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
2. AG Bremen: Unzulässige Abtretung anwaltlicher Honorarforderung an Steuerberater. Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs – Report, 2013, nr 14, lk 891-892.
3. Ahlberg, Götting. Beck'scher Online-Kommentar. Urheberrecht, § 97, 8. trükk, 2014.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001, eriväljaanne.
5. Ananjeva, J. jt. Nõukogude tsiviilõigus. Üldosa. Kirjastus Valgus, Tallinn, 1971.
6. Anderson, C.. Roman Law Essentials. Dundee University Press, 2009.
7. Andresen, E. Riigivastutusõigus. Õppematerjal kohtunikele. Riigikohtu koolitusosakond, 2009, Tartu.
8. Andresen, E. The Law Aids the Vigilant, Not the Negligent: The Obligation to Use Primary Legal Remedies under Estonian State Liability Law. Juridica International, 2010, nr 17, lk 116-127.
9. Armbrüster, A. Grundfälle zum Zessionsrecht - JuS 2000.
10. Bauer, F. Die Forderungsabtretung in IPR. Verlag Recht und Wirtschaft, 2008.
11. Burg, T. Zivilrecht bei Rechtsnachfolge unter juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Duncker & Humblot, Berlin, 2004.
12. BVerwG: Abtretung öffentlichrechtlicher Zahlungsansprüche. Neue Juristische Wochenschrift, 1993, nr 7, lk 1610.
13. Bültmann, H. Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche. Duncker & Humblot, Berlin, 1971.
14. Crgic, A., Mataga, Z., Longar, M., Vilfan, A. The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols. Human Rights Handbook, no 10, 2007.
15. Eesti Advokatuur. Osalemine õigusloomes 2010.a. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/osalemine-oigusloomes/2010>.
16. Flume, J. W. Vermögenstransfer und Haftung. De Gruyter Recht, Berlin, 2008.
17. Goericke, E. Die Übertragung von Sozialleistungen. Edition Wahler, Stuttgart, 2002.
18. Grau, N. Rechtsgeschäftliche Forderungsabtretung im internationalen Rechtsverkehr. Nomos, Köln, 2004.
19. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri, SE 758.
20. Kilian, M. Das Gesetz zur Neuregelung des Verbots der Vereinbarungen von Erfolgshonoraren. Neue Juristische Wochenschrift, nr 27, 2008, lk 1905-1910.

21. Kujer, M. Effective remedies as a fundamental right. Seminar on human rights and access to justice in the EU, Barcelona, 2014.
22. Kull, I., Käerdi, M., Kõve, V. Võlaõigus I. Üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004.
23. Kurzweil, E. Zur Entbehrlichkeit des rechtlichen Interesses bei der Prozessführungsbefugnis kraft Ermächtigung. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2008.
24. Köhler, H. Tsiviilseadustik: üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 1998.
25. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Justiitministeerium, Tallinn, 2009.
26. Lehis, L. Kas tsiviilseadustiku üldosa on rakendatav finantsõiguses? Juridica 1997, nr 3, lk 124-128.
27. Madise, Ü. (koost). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2012.
28. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Kirjastus Juura, 2004.
29. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004.
30. Merusk, K., I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2013.
31. Muscheler, K. Universalsukzession und Vonselbsterwerb. Mohr Siebeck, Bochum, 2002.
32. OVG Münster: Unwirksamkeit der Abtretung einer Gebührenforderung durch Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur. Neue Verwaltungsrecht Zeitschrift – Rechtsprechungs – Report, nr 1-2, 2014, lk 12-14.
33. Paulus, C.G. Überlegungen zur Zulässigkeit einer Abtretung von Honoraransprüchen von Anwälten an Anwälte. Neue Juristische Wochenschrift, nr 1/2, 2004, lk 21-23.
34. Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. Juridica 1999, nr 8, lk 382-389.
35. Pisuke, H. Cultural Dimension in Estonian Copyright Law. Juridica International, 2004, nr 9, lk 45-51.
36. Pohlak, L. Nõudeõiguste ja võlgade üleminek seaduse alusel. Juridica 1997, nr 3, lk 110-114.
37. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri, SE 821.
38. Roth. Münchener Kommentar zum BGB, § 389; § 399, 6. Auflage, C. H Beck, 2012.
39. Saarmets, V. Halduskohtumenetluse erisustest. Õiguskeel 2010, nr 4.
40. Schlechtriem, P. Võlaõigus. Üldosa. Juura Õigusteabe AS, Tallinn, 1999.

41. Schorsch, P. Die Einzel- und Gesamtrechtsnachfolge in die gefahrenabwehrliche Zustands- und Verhaltensverantwortlichkeit. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2007.
42. Schwabe, W., Finkel, B. Lernen mit Fällen. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht. Materielles Recht & Klausurenlehre. Richard Boorberg Verlag, 6., ümbertöötatud väljaanne, 2013.
43. Sermet, L. The European Convention on Human Rights and property rights. Council of Europe Publishing, Humand Rights files 1998, nr 11. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11\(1998\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11(1998).pdf).
44. Sind kõrgstpersõnlike Rechte Vermõgen. i.S.d. § 46 Abs. 4 KostO bzw. § 39 Abs. 3 KostO. NotBZ - Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis, nr 6, 2012, lk 213.
45. Tampuu, T. Hagimenetluse poole asendamine õigusjärglusega. Juridica 2006, nr 8, lk 558-572.
46. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus: kommenteeritud väljaanne III. Kirjastus Juura, Tallinn, 2009.
47. Varul, P., Kull, I., Kõve, V. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Kirjastus Juura, Tallinn, 2012.
48. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn, 2010.
49. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Juridica 2000, nr 5, lk 330-335.
50. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust” ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013, nr 7, lk 478-493.
51. Vutt, M. Eraõiguse normid rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. Tartu, 2006.
52. Vutt, M. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades (Riigikohtu halduskolleegiumi praktika põhjal). Tartu, 2007.
53. de Wall, H. Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.
54. Wortmann, F. Die Vererblichkeit vermögensrechtlicher Bestandteile des Persönlichkeitsrechts. Duncker & Humblot, Berlin, 2005.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Advokatuuriseadus – RT I, 21.06.2014, 50.

2. Asjaõigusseadus – RT I, 08.07.2014, 7.
3. Autoriõiguste seadus - RT I, 29.10.2014, 4.
4. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus – RT I, 27.12.2013, 31.
5. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 27.04.2011, 2.
6. Endiste korteriühingute liikmete korterite tagastamise ja kompenseerimise seadus – 01.06.2002.
7. Erastamise seadus – 01.01.2011.
8. Halduskohtumenetluse seadustik - RT I, 31.12.2014, 9.
9. Halduskohtumenetluse seadustik, 31.12.2011.a redaktsioonis - RT I, 28.11.2011, 3.
10. Haldusmenetluse seadus - RT I, 23.02.2011, 8.
11. Hooneühistuse seadus – RT I, 13.03.2014, 87.
12. Kalapüügiseadus - RT I, 03.07.2014, 23.
13. Kasuliku mudeli seadus – RT I, 12.07.2014, 58.
14. Kaubamärgi seadus - RT I, 28.12.2011, 4.
15. Kindlustustegevuse seadus – RT I, 12.07.2014, 77.
16. Kirikute ja koguduste seadus - RT I, 21.06.2014, 30.
17. Kogumispensionide seadus – RT I, 23.12.2013, 43.
18. Kommertspandiseadus – RT I, 21.06.2014, 31.
19. Korteriühistu seadus – RT I, 13.03.2014, 91.
20. Lepitusseadus - RT I 2009, 59, 385.
21. Liikluskindlustuse seadus - RT I, 12.07.2014, 66.
22. Maareformi seadus – RT I, 14.01.2014, 3.
23. Maareformi käigus kasutusvaldusesse antud maa omandamise seadus - RT I, 14.01.2014, 5.
24. Maksukorralduse seadus – RT I, 17.03.2015, 10.
25. Mikrolülituse topoloogia kaitse seadus – RT I, 12.07.2014, 99.
26. Mittetulundusühingute seadus - RT I, 21.06.2014, 42.
27. NSV Liidu sõjaväebaaside jaoks sundvõõrandatud maa tagastamise ja kompenseerimise seadus – 01.06.2002.
28. Ohvriabi seadus - RT I, 15.03.2014, 24.
29. Pankrotiseadus – RT I, 21.06.2014, 20.
30. Patendiseadus - RT I, 12.07.2014, 105.
31. Perekonnaseadus - RT I, 29.06.2014, 104.
32. Pärimisseadus - RT I, 29.06.2014, 10.
33. Põllumajandusreformi seadus – 21.02.2003.

34. Riigivastutuse seadus - RT I, 13.09.2011, 11.
35. Seadus aiandus- ja suvilakooperatiivide vara erastamise kohta - 01.06.2002.
36. Sihtasutuste seadus – RT I, 21.06.2014, 49.
37. Tsiviilkohtumenetluse seadustik - RT I, 19.03.2015, 26.
38. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 01.11.2011.a redaktsioonis - RT I, 10.11.2011, 6.
39. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 13.03.2014, 103.
40. Tulundusühistute seadus - RT I, 21.03.2014, 34.
41. Töölepingu seadus - RT I, 12.07.2014, 146.
42. Tööstusdisaini kaitse seadus – RT I, 12.07.2014, 147.
43. Vabariigi Valitsuse määrus nr 215 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud lepinguvälise kahjunõude menetlemise, kompenseerimise ning kahjuhüvitisest loobumise kord” - RT I, 28.03.2013, 7.
44. Võlaõigusseadus - RT I, 11.04.2014, 13.
45. Õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seadus – RT I, 27.12.2013, 32.
46. Äriseadustik - RT I, 19.03.2015, 45.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-03.
2. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.04.2003 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-4-03.
3. Tallinna Ringkonnakohtu 18.05.2006 otsus haldusasjas nr 3-04-318.
4. Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima halduskohtu 25.06.2003 otsus haldusasjas 8 C 12/02.
5. Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima sotsiaalkohtu 18.07.2006 otsus sotsiaalasjas nr B 1 KR 24/05 R.
6. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.06.2007 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-07.
7. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 08.10.2007 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-15-07.
8. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.12.2007 otsus haldusasjas nr 3-3-1-41-06.
9. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.12.2007 määrus haldusasjas nr 3-3-1-77-07.
10. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.01.2008 otsus haldusasjas nr 3-3-1-101-06.

11. Tallinna Halduskohtu 11.02.2008 otsus haldusasjas nr 3-07-1211.
12. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 09.04.2008 otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-19-08.
13. Tartu Halduskohtu 30.06.2008 otsus haldusasjas nr 3-07-166.
14. Tallinna Ringkonnakohtu 24.04.2009 otsus haldusasjas nr 3-08-112.
15. Tallinna Ringkonnakohtu 28.11.2008 otsus haldusasjas nr 3-08-1998.
16. Tallinna Ringkonnakohtu 21.09.2009 otsus haldusasjas nr 3-05-389.
17. Tallinna Ringkonnakohtu 17.06.2010 otsus haldusasjas nr 2-05-3291.
18. Tallinna Halduskohtu 29.10.2010 määrus haldusasjas nr 3-10-756.
19. Harju Maakohtu 28.02.2011 otsus tsiviilasjas nr 2-10-42381.
20. Tallinna Ringkonnakohtu 04.03.2011 otsus haldusasjas nr 3-10-1926.
21. Harju Maakohtu 18.03.2011 otsus tsiviilasjas nr 2-10-41719.
22. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2011 otsus haldusasjas nr 3-3-1-85-09.
23. Tallinna Ringkonnakohtu 15.09.2011 otsus tsiviilasjas nr 2-10-25373.
24. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.11.2011 määrus haldusasjas nr 3-3-1-69-11.
25. Harju Maakohtu 09.12.2011 otsus tsiviilasjas nr 2-10-31993.
26. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.12.2011 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-23-11.
27. Tartu Ringkonnakohtu 11.04.2012 otsus tsiviilasjas nr 3-12-276.
28. Tallinna Ringkonnakohtu 19.04.2012 otsus tsiviilasjas nr 2-10-31993.
29. Tallinna Ringkonnakohtu 22.05.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-1003.
30. Riigikohtu üldkogu 20.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-4-1-4-12.
31. Riigikohtu halduskolleegiumi 28.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-3-1-45-12.
32. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.02.2013 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-12.
33. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 06.03.2013 otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-134-12.
34. Riigikohtu halduskolleegiumi 31.10.2013 otsus haldusasjas nr 3-3-1-84-12.
35. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29.01.2014 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-52-13.
36. Riigikohtu halduskolleegiumi 12.02.2014 otsus haldusasjas nr 3-3-1-97-13.
37. Riigikohtu halduskolleegiumi 12.03.2014 otsus haldusasjas nr 3-3-2-1-14.
38. Riigikohtu halduskolleegiumi 12.06.2014 otsus haldusasjas nr 3-3-1-25-14.
39. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.06.2014 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-14.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kadri Rohtla,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Kahju hüvitamise nõuete loovutamine riigivastutusõiguses,

mille juhendaja on lektor Ene Andresen,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **04.05.2015.a**